

Rita Asplund – Antti Kauhanen – Miika Päällysaho –
Pekka Vanhala

Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi

Joulukuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 75/2018



KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 18.12.2018		
Tekijät	Rita Asplund, Antti Kauhanen, Miika Päällysaho, Pekka Vanhala		
Julkaisun nimi	Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018		
Asiasanat	Palkkatuki, arviointi, kaltaistaminen, työllistyminen, ansiotulot		
Julkaisuaika	Joulukuu, 2018	Sivuja 151	Kieli suomi

Tiivistelmä

Raportissa selostetaan VN TEAS -rahoitteisena tutkimuksena toteutetun hankkeen keskeisimmät tulokset. Hankkeessa on arvioitu laajapohjaisesti palkkatuen vaikuttavuutta työttömien työnhakijoiden palkkatukijakson jälkeiseen työllisyyteen ja ansiotason kehitykseen. Tarkastelun kohteena ovat olleet sekä 2010-luvun alussa voimassa ollut palkkatukijärjestelmä että yhtäältä vuoden 2015 alussa ja toisaalta vuoden 2017 alussa siihen tehdyt merkittävimmät muutokset.

Arviointituloksien tuottamisessa on seurattu kansainvälisiä eturintaman tutkimuksia palkkatuen vaikuttavuudesta sekä sovellettu alan viimeisimpiä lähestymistapoja kaltaistamiseen liittyen. Suomen rikkaat rekisteriaineistot mahdollistavat kansainvälisesti vertaillen luotettavien kaltaistamisanalyyysien tekemisen. Analyyseissa on hyödynnetty Tilastokeskuksen laajoja yksilötason pitkäaikaista aineistoja, joihin on myös liitetty tietoja sekä työ- ja elinkeinoministeriön ns. URA-aineistoista että Eläketurvakeskuksen ansaintarekisteristä. Tilastollisin menetelmin tuotettuja arviointituloksia on soveltuvin osin täydennetty kuvauksellisilla havainnoilla palkkatuella työllistyneistä. Analyyysien pohjaksi on tuotettu monipuolinen katsaus alan kansainväliseen ja kotimaiseen kirjallisuuteen.

Arviointitulokset ovat linjassa alan kansainvälisen ja aiemman kotimaisen kirjallisuuden kanssa. Yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa tuella työllistyneiden ansiotuloja, lisää heidän työkuukausiaan ja vähentää heidän työttömyysriskiään tukijakson päättymisen jälkeen, joskaan vaikutukset eivät ole kovin suuria. Lisäksi pidempi tukijakso näyttää nostavan vaikuttavuusarvioita jonkin verran. Kuntasektorille sekä muille yksityisille toimijoille kohdennettu palkkatuki ei sitä vastoin vaikuta toimivalta välineeltä tavoitteen ollessa tuella työllistyneiden avoimille työmarkkinoille työllistyminen ja työllisenä pysymisen parantaminen. Tämä herättää kysymyksen siitä, että olisiko näiden sektoreiden osalta eri tavoin suunniteltu ja implementoitu palkkatuki tai peräti jokin aivan toinen toimenpide tältä osin vaikuttavampi ratkaisu.

Jatkoa ajatellen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinneissa tulisi myös Suomessa edetä samaan suuntaan kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa, missä aktiivista työvoimapolitiikkaa arvioidaan nykyään pääosin satunnaistettuihin kokeisiin nojautuen. Lisäksi tulisi kiinnittää enemmän huomiota toimenpidekokonaisuuksiin tai erilaisten toimenpiteiden limittymiseen ja myös kustannus-hyötyanalyysiin.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokaytoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 18.12.2018		
Författare	Rita Asplund, Antti Kauhanen, Miika Päällysaho, Pekka Vanhala		
Publikationens namn	Effekter av lönesubventioner – en utvärdering av systemet för lönesubventioner och genomförda reformer		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 75/2018		
Nyckelord	Lönesubventioner, utvärdering, matchning, sysselsättning, löneinkomst		
Utgivningsdatum	December, 2018	Sidantal 151	Språk finska

Sammandrag

Föreliggande rapport presenterar de viktigaste resultaten från ett forskningsprojekt i vilket vi har utvärderat hur senare sysselsättning och löneutveckling påverkas för de arbetslösa arbetssökande som sysselsatts i lönesubventionerade jobb. Analysen fokuserar på det system för lönesubventioner som gällde i början av 2010-talet samt de reformer av systemet som trädde ikraft dels 1.1.2015 och dels 1.1.2017.

Studien tar utgångspunkt i internationell forskning som ligger i framkanten vad gäller utvärdering av lönesubventioner. Metodmässigt tillämpas sk. matchning i enlighet med de senaste rekommendationerna gällande just den ansatsen. Matchningsanalysen bygger på informationsrikt registerdata, vilket gör att resultaten har hög reliabilitet också internationellt sett. Därtill har utvärderingsresultaten till vissa delar utökats med deskriptiv information om de arbetslösa arbetssökande som anställts med lönesubventioner. Som bakgrundsmaterial för analyserna fungerar en omfattande genomgång av den internationella och inhemska forskningslitteraturen på området.

Utvärderingsresultaten ligger i linje med resultat som presenterats i internationella och tidigare inhemska studier. Lönesubventioner som beviljas företag har positiv effekt på de med lönesubventioner anställdas senare löneinkomster och antalet arbetade månader medan antalet arbetslöshetsmånader minskar. Den uppskattade effekten är dock inte betydande. Ytterligare påvisar resultaten att lönesubventioner som beviljas för en längre tid tenderar förstärka effekterna. Lönesubventioner som beviljas kommuner eller övriga arbetsgivare inom den privata sektorn verkar däremot inte vara en fungerande lösning om avsikten är att förbättra den med lönesubventioner sysselsatta personens möjligheter att i fortsättningen sysselsätta sig på den öppna arbetsmarknaden. Man kan fråga sig om det vore mera effektivt att för dessa sektorer utveckla en annan form av lönesubventioner eller någon helt annan åtgärdstyp.

Utvärderingsforskningen om effekter av arbetskraftspolitiska åtgärder borde också i Finland välja samma väg som i Sverige och Danmark, där arbetsmarknadspolitiken numera utvärderas nästan uteslutande med hjälp av randomiserade experiment. Ytterligare kunde man i samband med utvärderingarna fästa mer uppmärksamhet vid åtgärds kombinationer och olika överlappande åtgärder. Kostnadsnyttoanalyser är ett annat underforskat område.

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 18.12.2018		
Authors	Rita Asplund, Antti Kauhanen, Miika Päällysaho, Pekka Vanhala		
Title of publication	The impact of wage subsidies – an evaluation of the wage subsidy system and its reforms		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 75/2018		
Keywords	Wage subsidies, evaluation, matching, employment, earnings		
Release date	December, 2018	Pages 151	Language Finnish

Abstract

This report presents the most important results emerging from a research project undertaken within the framework of the joint analysis, assessment and research activities coordinated by the government (VN TEAS). The aim of the project has been to comprehensively evaluate the impact of wage subsidies on unemployed persons' subsequent employment and earnings, whereby the focus has been on the system of wage subsidies in place in the early 2010s and the major reforms implemented in the beginning of 2015 and 2017.

In producing the evaluation results reported we have followed the approaches of leading international studies on the impact of wage subsidies and applied state-of-the-art matching methods recently developed in the field. The rich Finnish register data available to researchers has made it possible to carry out matching analyses of high quality by international standards. The evaluation results obtained from using matching methods have, whenever suitable, been supplemented with descriptive information on persons becoming employed via wage subsidies. A broad-based review of both the international and the national research literature within this particular field lays the ground for our analyses.

The reported evaluation results are in line with previous findings in international and Finnish studies of the impact of wage subsidies. In particular, subsidies paid to firms tend to improve the post-subsidy earnings of those hired via wage subsidies, and also increase their employment months while simultaneously decreasing their unemployment months. These effects are not found to be large, though. Moreover, longer-lasting wage subsidies seem to slightly strengthen the evaluation results. In contrast, subsidies paid to the municipality sector or to other private-sector actors are found not to be a workable solution in situations where the main target is to enhance open labour-market employment of those hired via wage subsidies. This raises questions about whether differently planned and implemented wage subsidies or an entirely different measure would be a more effective solution for these two sectors.

With respect to future evaluation research on active labour market policy measures it would be of utmost importance to proceed also in Finland in the direction taken in Denmark and Sweden, where active labour market policy evaluations nowadays mostly rely on randomized controlled trials. Additionally, more attention should be paid to evaluating comprehensive or overlapping measures, as well as to performing cost-benefit-analyses.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokaytoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. Johdanto	1
2. Kirjallisuuskatsaus palkkatuen vaikuttavuuteen ja sen tutkimiseen	3
2.1. Vaikuttavuusarviointien haasteet ja menetelmät	3
2.1.1. Haasteena vaihtoehtoisen tuleman arviointi	3
2.1.2. Kokeelliset menetelmät: hyödyt ja haitat	4
2.1.3. Ei-kokeellisia menetelmiä on tarjolla useampia	5
2.2. Palkkatuen suorat vaikutukset	10
2.2.1. Meta-analyysien tuottamat päätulokset	11
2.2.2. Ruotsi	12
2.2.3. Tanska	14
2.2.4. Norja	17
2.2.5. Suomi	18
2.2.6. Nuoret	19
2.2.7. Maahanmuuttajat	20
2.2.8. Osatyökykyiset	21
2.2.9. Pitkäaikaistyöttömät	23
2.3. Palkkatuen epäsuorat ja kokonaistaloudelliset vaikutukset	26
2.4. Palkkatuen hyöty-kustannusanalyysit	29
2.4.1. Erilaiset suorat hyödyt	29
2.4.2. Vaikutukset inhimilliseen pääomaan	30
2.4.3. Uhkavaikutus	30
2.4.4. Lukkiutumisvaikutus ja tehokkuustappiot	32
2.4.5. Suorat ja epäsuorat kustannukset	33
2.4.6. Palkkatuen kustannustehokkuus	33
2.5. Palkkatuen ja muiden toimenpiteiden yhteisvaikutus	34
2.6. Yhteenveto	36
3. Palkkatuki ennen uudistuksia	38
3.1. Palkkatuen yleiset säädökset 2010-luvun alussa	38
3.1.1. Palkkatuen yleiset edellytykset	38
3.1.2. Palkkatuen määrä ja kesto	39

3.2. Palkkatuen arvioinnin lähtökohdat	40
3.2.1. Aineistot.....	40
3.2.2. Kohderyhmän ja vertailuryhmän muodostaminen.....	40
3.2.3. Menetelmä: kaltaistaminen	41
3.3. Palkkatuen vaikuttavuus 2010-luvun alkupuoliskolla.....	43
3.3.1. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki yrityksiin.....	43
3.3.2. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki muulle yksityiselle sektorille	45
3.3.3. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki kuntasektorille.....	47
3.3.4. Kaltaistamisen onnistuminen, oletusten arviointi ja tulosten herkkyyys	48
4. Vuoden 2015 palkkatukiuudistus – muutokset ja vaikutukset.....	50
4.1. Vuoden 2015 alun palkkatukiuudistus – mikä muuttui?.....	50
4.1.1. Palkkatuen kohdentuminen.....	50
4.1.2. Palkkatuen määrä ja enimmäiskesto	51
4.1.3. Poikkeukset palkkatuen määrän ja keston perussäännöistä	51
4.2. Määrän ja keston jakautumat vuonna 2015 palkkatuella työllistyneillä	53
4.2.1. Alle vuoden työttömänä olleet suurin palkkatuen kohderyhmä.....	54
4.2.2. 30–54-vuotiaat muodostavat palkkatukilaisista suurimman ikäryhmän	55
4.2.3. Ennen palkkatuella työllistymistä alle vuoden työttömänä olleista enemmistö on nuoria.....	55
4.2.4. Palkkatuella palkattaessa yritykset suosivat alle vuoden työttömänä olleita, etenkin nuoria sellaisia	56
4.2.5. Yrityksiin tuella palkatuista enemmistö työllistyi alle 10 hengen työpaikkoihin.....	58
4.2.6. Palkkatuen keskimääräisissä kestoissa pieniä eroja tuen eri kohderyhmien välillä.....	58
4.2.7. Merkittävällä osalla palkkatuen kesto on kuusi kuukautta	59
4.2.8. Eri-ikäisten välillä varsin pieniä eroja palkkatuen keston nähden.....	62
4.3. Palkkatuen vaikuttavuus vuoden 2015 aineistolla	64
4.3.1. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki yrityksiin.....	64
4.3.2. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki muulle yksityiselle sektorille	66
4.3.3. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki kuntasektorille.....	67
4.3.4. Kaltaistamisen onnistuminen, oletusten arviointi ja tulosten herkkyyys	69
5. Vuoden 2017 palkkatuen uudistus	71
5.1. Palkkatukiuudistus vuoden 2017 alussa – mikä muuttui?	71
5.2. Vuoden 2017 palkkatukilaisten määrä ja tuen kesto	72
5.2.1. Vähintään 24 kuukautta työttömänä olleet suurin palkkatuettu ryhmä	73

5.2.2.	Lähes puolet palkkatukilaisista kuuluu 30–54-vuotiaiden ikäryhmään.....	73
5.2.3.	...ja he myös dominoivat kaikissa palkkatuen kohderyhmissä	74
5.2.4.	Yrityksiin palkataan tuella ensisijaisesti alle vuoden työttömänä olleita	74
5.2.5.	Palkkatuen kesto vaihtelee työllistetyn iän ja tukea välittömästi edeltävän työttömyyden pituuden mukaan	75
5.2.6.	Useimmille palkkatukea myönnetään joko kuuden tai kahdentoista kuukauden ajaksi	76
5.3.	Vuonna 2017 palkkatuella työllistyneet pidemmän ajanjakson valossa	80
5.3.1.	Palkkatuella työllistyneiden määrä romahti vuonna 2015 mutta on sen jälkeen ollut lievässä kasvussa	81
5.3.2.	Palkkatuella työllistyneiden ikäjakauma on vaihdellut voimakkaasti yli vuosien.....	82
5.3.3.	Palkkatuetut työllistyvät ensisijaisesti yrityksiin tai kuntasektorille.....	83
5.3.4.	Palkkatuettujen työnantajan koon mukaisissa jakaumissa vain pieniä muutoksia	84
5.3.5.	Palkkatuen keskimääräisessä kestossa vain lievää nousevaa trendiä.....	85
5.3.6.	Vamman tai sairauden takia palkkatukea saaneiden määrä ja osuus ovat kasvussa.....	87
5.4.	Vuonna 2017 palkkatuella työllistyneet vuosien 2015 ja 2016 palkkatukilaisiin verrattuna	88
5.4.1.	Palkkatuen pääkohderyhmien osuuksissa vain pieniä muutoksia	88
5.4.2.	Työnantajasektoreiden välillä varsin suuret erot palkkatuen kohderyhmien osuuksissa ja osuuksien kehityksessä	89
5.4.3.	Alle vuoden työttömänä olleiden pienenevä osuus palkkatuella työllistyneistä keskittyy nuoriin ikäluokkiin	92
5.4.4.	Palkkatuen kestossa tiettyjen kuukausien kohdalla esiintyvät piikit ovat korostuneet.....	95
6.	Johtopäätelmiä ja pohdintaa	102
Liitetaulukot ja -kuvat	105	
Liite A:	Arviointitulosten liitetaulukot.....	105
Liite B:	Sukupuolten väliset erot.....	117
Liite C:	Työnantajan kokoon liittyviä tuloksia	123
Liite D:	Palkkatukilaisten perusjoukon tulokset	127
Lähteitä ja tausta-aineistoja	146	

1. JOHDANTO

Vuosien varrella on toteutettu hyvinkin erilaisia työvoimapolitiittisia aktiivitoimia erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen ja työssä pysymisen edistämiseksi. Näistä yksi on työttömän työnhakijan työllistymisen parantamiseksi tarkoitettu työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimiston) myöntämä palkkatuki, jota voidaan myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin.

Tämän aktiivitoimen tueksi löytyy varsin paljon kansainvälistä arviointitutkimusta. Lisäksi tulokset osoittavat, että palkkatuki on vaikutukseltaan tehokkaimpia vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden työllistämistoimenpiteistä. Kuitenkin palkkatuen käyttö on Suomessa jäänyt varsin vaatimattomalle tasolle verrattuna esimerkiksi Ruotsiin ja Tanskaan (OECD.Stat).

Palkkatuen myönteisen työllistämisaikutuksen on alan kansainvälisessä kirjallisuudessa todettu syntyvän ennen kaikkea tukityöllistettyjen työsuhteen pitkittymisestä ja työmarkkina-aseman vahvistumisesta eikä niinkään ensisijaisesti heidän määränsä kasvattamisesta (ks. esim. Asplund ja Koistinen, 2014). Lisää tukea tälle toteamukselle antavat myös useamassa arviointitutkimuksessa esille tuodut palkkatuen myönteiset vaikutukset tuella työllistetyin myöhempään ansiokehitykseen.

Kansainvälinen arviointitutkimus kuitenkin tähdentää, että toivotun vaikuttavuuden saavuttamiseksi palkkatukitoimen pitää olla kunnolla mietitty sekä rakenteen että kohderyhmän suhteen. Vain huolellisesti suunniteltu ja implementoitu palkkatuki voi saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Monessa yhteydessä on myös korostettu, että lisäksi toimeen tulisi liittää muita sen onnistunutta toimeenpanoa tukevia järjestelyjä, kuten jonkin muotoista seurantaä yhdistettynä tiiviiseen yhteydenpitoon tukityöpaikan tarjoajaan. Esitetään, että tällä tavoin olisi myös mahdollista vähentää palkkatukeen usein liitettöjä kielteisiä vaikutuksia kuten ns. työmarkkinavuotoa.

Vaikka tutkimustietoon pohjautuva tietämyksemme palkkatuen vaikuttavuudesta on vuosien varrella parantunut merkittävästi, myös tuoreimmat kansainväliset meta-analyysit osoittavat, että luotettavia eli korkeatasoisiiin arviointimenetelmiin pohjautuvia arviointituloksia tuen vaikutuksista on edelleen rajoitetusti tarjolla. Tämä koskee alan kansainvälistä ja vielä suuremässä määrin sen kotimaista tutkimuskenttää.

Merkittävin kynnys, johon palkkatukitoimien laajapohjainen arviointi useimmiten kompastuu, on sopivan pitkittäisaineiston saatavuus: kun käytössä oleva tilastoaineisto on sisällöltään riittämätön, arviointeja ei pystytä ylipäänsä tekemään tai sitten saatuja tuloksia ei voida pitää luotettavina. Paitsi menetelmien suhteen, palkkatuen vaikuttavuuden luotettava arviointi on siis vaativa tutkimustehtävä myös tarvittavaan aineistoon nähden.

Tässä raportissa selostetaan VN TEAS -rahoitteisena tutkimuksena toteutetun hankkeen keskeisimmät tulokset. Hankkeessa on arvioitu laajapohjaisesti palkkatuen vaikuttavuutta työttömien työnhakijoiden palkkatukijakson jälkeiseen työllisyyteen ja ansiotason kehitykseen. Tarkastelun kohteena ovat olleet sekä 2010-luvun alkupuoliskolla voimassa ollut palkkatukijärjestelmä että yhtäältä vuoden 2015 alussa ja toisaalta vuoden 2017 alussa siihen tehdyt merkittävimmät muutokset.

Analyyseissä on sovellettu kansainvälisen tutkimuksen suosittelimia arviointimenetelmiä sekä hyödynnetty Tilastokeskuksen laajoja, koko Suomen työikäisen väestön kattavia yksilötason pitkittäisaineistoja, joihin on lisäksi liitetty tietoja sekä työ- ja elinkeinoministeriön ns.

URA-aineistoista että Eläketurvakeskuksen ansaintarekisteristä. Tilastollisin menetelmin tuotettuja arviointituloksia on soveltuvin osin täydennetty kuvauksellisilla havainnoilla palkkatuella työllistyneistä. Analyysien pohjaksi on tuotettu monipuolinen katsaus alan kansainväliseen ja kotimaiseen kirjallisuuteen.

Raportti on rakennettu seuraavasti. Luvussa 2 pureudutaan palkkatukea koskevaan kansainväliseen ja kotimaiseen tutkimuskirjallisuuteen. Siinä käsitellään niin palkkatuen monimuotoisia suoria vaikutuksia kuin myös tuen keskeisimpiä epäsuoria vaikutuksia. Katsauksessa pohditaan niin ikään palkkatuen vaikuttavuuden arviointiin liittyviä haasteita sekä käydään läpi vaihtoehtoisia arviointimenetelmiä. Luvussa 3 on tiivistetysti selostettu miltä palkkatukijärjestelmä näytti keskeisiltä osiltaan 2010-luvun alkupuoliskolla eli ennen vuoden 2015 alussa voimaan astunutta palkkatuen uudistusta. Lisäksi luvussa on esitetty vuosille 2011–2014 tehdyn arviointitutkimuksen keskeisimmät tulokset. Luku 4 keskittyy puolestaan vuoden 2015 alussa toteutettuihin palkkatukijärjestelmän uusiin piirteisiin. Aluksi käydään läpi tärkeimmät muutokset verrattuna ennen vuotta 2015 voimassa olleisiin palkkatuen säädöksiin sekä tarkastellaan, miten nämä uudistuksen keskeisimmät piirteet näkyvät vuonna 2015 tuella työllistyneiden työttömien työnhakijoiden määrällä ja rakenteella sekä tuen kestolla kuvattuna. Lopuksi esitellään vaikuttavuusarviot vuonna 2015 alkaneita palkkatukijaksoja koskien. Luvussa 5 otetaan tarkastelun kohteeksi vuoden 2017 alussa voimaan astuneen uudistuksen keskeisimmät palkkatukijärjestelmään mukanaan tuomat muutokset sekä selvitetään, missä määrin ja miten vuonna 2017 palkkatuella työllistyneiden ryhmä mahdollisesti muuttui tämän uudistuksen myötä. Paitsi että syvennyttään vuonna 2017 palkkatuella työllistyneiden joukkoon samaa kehikkoa hyödyntäen kuin vuoden 2015 palkkatukilaisten kohdalla, vertaillaan vuoden 2017 palkkatukilaisten ryhmää myös aiempien vuosien vastaavalla tavalla määriteltuihin palkkatukilaisten ryhmiin. Ensin palkkatukilaisten määrän, rakenteen ja tuen keston muutoksia seurataan yli koko tarkasteluajanjakson eli vuosina 2011–2017, jonka jälkeen tarkastelua syvennetään uudistusvuosien 2015–2017 osalta. Sen sijaan käytössämme oleva tilastoaineisto ei salli vielä raportin kirjoittamishetkellä varsinaisten vaikuttavuusarviointien suorittamista vuoden 2017 uudistuksen voimaantulon jälkeen tuella palkattujen työttömien työnhakijoiden osalta. Luvussa 6 esitetään raportin tärkeimmät johtopäätökset koskien palkkatuen vaikuttavuutta sekä pohditaan palkkatukijärjestelmän mahdollisia muutossuuntia jatkossa.

Raportin ovat laatineet Rita Asplund, Antti Kauhanen, Miika Päällysaho ja Pekka Vanhala. Asplund on kirjoittanut palkkatukijärjestelmästä ja siihen tehdyistä muutoksista. Hän on myös vastannut raportin kuvailevista analyyseistä ja niiden raportoinnista. Kauhanen on suunnitellut ja suorittanut palkkatuen varsinaiset arviointilaskelmat ja myös raportoinut niistä. Päällysaho on kirjoittanut lukuun 2 sisältyvän kirjallisuuskatsauksen. Vanhala on vastannut tilastoaineiston käsittelystä, avustanut tutkimushankkeen eri vaiheissa ja koonnut käsillä olevan raportin.

Raportin taustalla olevan tutkimushankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet seuraavat henkilöt: erityisasiantuntija Ville Heinonen (TEM), joka on toiminut ohjausryhmän puheenjohtajana lähes koko hankkeen ajan, vanhempi hallitussihteeri Kirsi Hyttinen (TEM; aluksi ohjausryhmän puheenjohtaja), neuvotteleva virkamies Johanna Alatalo (TEM), neuvotteleva virkamies Mika Tuomaala (TEM), neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman (STM) sekä finanssineuvos Ulla Hämäläinen (VM). Hankkeen loppuvaiheessa ohjausryhmään liittyi myös erityisasiantuntija Matthias Strifler (VM). Haluamme esittää lämpimät kiitoksemme ohjausryhmän jatkuvasta tuesta ja monista arvokkaista neuvoista.

2. KIRJALLISUUSKATSAUS PALKKATUEN VAIKUTTAVUUTEEN JA SEN TUTKIMISEEN

Vaikka tutkimustietoon pohjautuva tietämyksemme palkkatukien vaikuttavuudesta on viime vuosina parantunut merkittävästi, tuoreet meta-analyysit ja systemaattiset kirjallisuuskatsaukset osoittavat, että luotettavia eli kansainvälisen tutkimuksen suositteluihin arviointinetoelmiin pohjautuvia arviointituloksia on edelleen melko rajoitetusti tarjolla. Lisäksi valtaosa kansainvälisestä tutkimusnäytöstä koskee suhteellisen rajattua maajoukkoa. Eniten tutkimustietoa löytyy palkkatuen suorista vaikutuksista, huomattavasti vähemmän sen monimuotoisista epäsuorista vaikutuksista. Tutkimuskirjallisuudessa erityisen huomattava ongelma on luotettavien hyöty–kustannusarvioiden vähäinen määrä.

Näitä asioita pohditaan laajapohjaisesti seuraavassa esitettävässä kirjallisuuskatsauksessa. Siinä tiivistetään, millaisilla menetelmillä palkkatuen vaikuttavuutta on arvioitu ja millaisiin johtopäätöksiin näitä menetelmiä hyödyntävässä kirjallisuudessa on päädytty. Katsauksessa keskitytään arviointitutkimuksiin, jotka tarkastelevat *työnantajalle* myönnettävän palkkatuen (eli työllistämistuen, engl. hiring subsidy) vaikuttavuutta; *työntekijälle* myönnettävän palkkatuen vaikuttavuutta koskevat arviot rajataan tarkastelun ulkopuolelle. Luku hyödyntää vahvasti lukuisia jo olemassa olevia aktiivisesta työvoimapolitiikasta tehtyjä katsauksia ja meta-analyysseja.¹ Aloitetaan kuitenkin perehtymällä palkkatuen vaikuttavuuden arviointiin liittyviin haasteisiin sekä vaihtoehtoihin arviointimenetelmiin.

2.1. Vaikuttavuusarviointien haasteet ja menetelmät

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimuksissa tavoitteena on arvioida, kuinka tiettyyn toimenpiteeseen osallistuminen vaikuttaa henkilön työmarkkina-asemaan verrattuna tilanteeseen, jossa sama henkilö ei olisi osallistunut toimenpiteeseen. Varsinkin Euroopan maita koskevissa arviointitutkimuksissa keskitytään yleensä tarkastelemaan toimenpiteiden vaikutuksia työllisyyteen ja työttömyyteen. Muita tärkeitä tarkastelun kohteita ovat muun muassa työsuhteen tyyppi ja kesto sekä ansiotulojen taso ja kehitys. Tässä alaluvussa kuvataan palkkatuen vaikuttavuuden arviointiin liittyviä haasteita ja arvioinneissa yleisesti käytettäviä menetelmiä.

2.1.1. Haasteena vaihtoehtoisen tuleman arviointi

Vaikuttavuusarviointien perustavanlaatuisena ongelmana on, että kunkin henkilön havaitaan kullakin hetkellä joko osallistuvan toimenpiteeseen tai olevan toimenpiteen ulkopuolella. Palkkatuen tapauksessa tämä nk. arviointiongelma tarkoittaa sitä, että käytännössä kunkin henkilön havaitaan joko saaneen tai olleen saamatta palkkatukea. Vaikuttavuustutkimuksissa pyritään tästä johtuen arvioimaan erilaisia ekonometrisia menetelmiä hyödyntäen, kuinka palkkatuella työllistetyille henkilöille olisi käynyt, jos he eivät olisi saaneet tukea.²

¹ Hyviä kansainvälisiä aktiivisen työvoimapolitiikan katsauksia tarjoavat mm. Brown ja Koettl (2015), Caliendo ja Schmidl (2016), Card, Kluve ja Weber (2010, 2017), Crépon ja van den Berg (2016), Filges ym. (2015), Heckman, LaLonde ja Smith (1999), Kluve (2010) sekä McCall, Smith ja Wunsch (2016). Suomenkielisiin katsauksiin lukeutuvat taas mm. Asplund (2009) ja Asplund ja Koistinen (2014).

² Tämä nk. mahdollisten tulemien viitekehys (engl. potential outcomes framework) on yleisimmin käytetty lähestymistapa taloustieteen toimenpiteiden arviointia (engl. program evaluation) koskevassa tutkimuskirjallisuudessa. Suomalaisesta johdatusen aiheeseen tarjoaa mm. Pekkarinen (2006). Laajemman katsauksen toimenpiteiden vaikuttavuusarvioinneissa käytettäviin menetelmiin tarjoavat mm. Imbens ja Wooldridge (2009) sekä Imbens ja Rubin (2015). Toinen yleisesti käytetty menetelmä on nk. rakenteellinen estimointi (engl. structural estimation). Rakenteellisessa estimoinnissa luodaan aluksi taloustieteelliseen teoriaan perustuva malli, jossa spesifoidaan, kuinka työnhakija tekee päätöksensä toimenpiteeseen osallistumista koskien ja kuinka ulkopuoliset talouden tekijät vaikuttavat päätöksiin. Mallissa voidaan huomioida myös työnantajien (ja työvoimatoimiston virkailijain) kannusteet. Mallin luomisen jälkeen aineiston avulla estimoidaan mallin parametrit, minkä jälkeen mallin perusteella voidaan esim. simuloida arvioita, kuinka erilaiset tekijät vaikuttavat

Edellä mainitun arviointiongelman huomioiminen on oleellinen osa vaikuttavuusarvioita. Esi-merkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) sinänsä mielenkiintoisista työvoimapolitiittisten palveluiden seurantatutkimuksista (mm. Maunu ja Sardar, 2015; Tuomaala, 2016, 2018; Sundsvall ja Härmälä, 2016), joissa tarkastellaan eri TE-palveluihin osallistuneiden työmarkkina-asemaa tiettyinä ajankohtina toimenpiteen päättymisen jälkeen, ei voi luotettavasti päätellä, kuinka vaikuttavia palvelut tosiasiaassa ovat olleet. Tämä johtuu siitä, että seurannan yhteydessä ei arvioida, kuinka palveluihin osallistuville henkilöille olisi käynyt, jos he eivät olisi toimenpiteisiin osallistuneet. Seurantatutkimusten pohjalta ei voi myöskään päätellä, kuinka vaikuttavia toimet ovat toisiinsa verrattuna, sillä niissä ei huomioida, että eri palveluihin osallistuvat henkilöt voivat erota toisistaan huomattavasti iän, koulutustason, terveydentilan ym. työllistymiseen vaikuttavien tekijöiden suhteen. Sen sijaan seurantatutkimukset antavat arvokasta kuvailevaa tietoa siitä, ketkä eri toimenpiteisiin osallistuvat ja kuinka toimenpiteisiin osallistuvat henkilöt ovat työllistyneet niiden päättymisen jälkeen.

Toinen palkkatuen vaikuttavuuden arviointia vaikeuttava tekijä on, että palkkatuella työllistymisen ei ole satunnaista. Tämä on luonnollista, sillä palkkatukea voisi olettaa hyödynnettävän ainoastaan, jos sen katsotaan edistävän työllistettävän henkilön kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille. Tämän ns. valikoitumisharhan (engl. selection bias) takia palkkatuen vaikuttavuutta ei voida arvioida luotettavasti esimerkiksi vain yksinkertaisesti vertailemalla tukea saaneita henkilöitä kaikkiin muihin työttömiin (tai karkeasti saman ikäryhmän tai koulutustason työttömiin), vaan tällaisten vertailujen tulokset ovat vääristyneitä. Siksi vaikuttavuustutkimuksissa pyritään löytämään uskottavia tapoja vertailla palkkatuella työllistyneitä henkilöitä ilman tukea jääneisiin henkilöihin, jotka ovat muilta osin mahdollisimman samanlaisia ja jotka jäivät ilman tukea syistä, joilla ei ole tekemistä työllistymisedellytysten tai muiden vastaavien seikkojen kanssa.

2.1.2. Kokeelliset menetelmät: hyödyt ja haitat

Palkkatuen vaikuttavuuden arviointi voi perustua joko kokeellisiin tai ei-kokeellisiin menetelmiin. Kokeellisia menetelmiä käytettäessä vaikuttavuusarviointi perustuu satunnaistettuun kokeeseen (engl. randomized controlled trial), jossa valitaan satunnaisotos tarkasteltavasta kohdejoukosta (esim. työttömät työnhakijat tai niiden pienempi osajoukko) ja osalle henkilöistä (ns. koeryhmälle) annetaan satunnaisesti mahdollisuus työllistyä palkkatuella, kun taas lopuille (ns. kontrolliryhmälle) tätä mahdollisuutta ei anneta. Satunnaistetussa kokeessa valikoitumisharhaa ei ole, sillä satunnaistamisen takia palkkatuen saaminen ei riipu tekijöistä, jotka ovat yhteydessä työllistymiseen tai muihin tarkasteltaviin tulemiin. Näihin tekijöihin voivat kuulua muun muassa yksilön aineistossa havaittavat ja havaitsemattomat ominaisuudet, hänen halukkuutensa osallistua toimenpiteeseen tai työvoimatoimiston virkailijan valinnat. Otokseen ollessa tarpeeksi suuri koe- ja kontrolliryhmät ovat myös samanlaisia yksilöiden keskimääräisten havaittavien ja havaitsemattomien ominaisuuksien suhteen. Satunnaistaminen ratkaisee siis tältä osin ns. puuttuvan muuttujan harhan (engl. omitted variable bias) ongelman. Tämän ansiosta ryhmien välillä tarkasteltavissa tulemissa (esim. työllisyydessä tai ansiotuloissa) havaittavien systemaattisten erojen voidaan tulkita johtuvan palkkatuesta.

Palkkatuen vaikuttavuutta arvioivissa tutkimuksissa kokeellisia menetelmiä on kuitenkin käytetty varsin harvoin.³ Mahdollisina syinä satunnaistettujen kokeiden puutteeseen ovat muun

työnhakijan kannusteisiin osallistua toimenpiteeseen ja toimenpiteen vaikutuksiin. Tuoreen melko yleistajuisen johdatuksen rakenteelliseen estimointiin ja siihen liittyviin haasteisiin tarjoavat Low ja Meghir (2017).

³ Joitakin esimerkkejä kirjallisuudesta kuitenkin löytyy, ks. esim. Dubin ja Rivers (1993) ja Groh ym. (2016). Kokeellisten menetelmien käyttö on kuitenkin yleistynyt aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuusarvioinneissa. Esim. Card, Kluve ja Weber (2017) havaitsivat laajassa meta-analysissään, että yli 200 tarkasteltavasta tutkimuksesta noin viidennes hyödyntää kokeellisia menetelmiä. Palkkatuen tapauksessa kokeelliseen tutkimusmenetelmään perustuvat

muassa niiden kalleus ja niiden toteuttamiseen liittyvät käytännön ongelmat. Lisäksi palkkatuen tapauksessa tulee erityisesti huomata, että käytännössä satunnaistetussa kokeessa toteutettava interventio antaa henkilölle *mahdollisuuden* työllistyä palkkatuen avulla, mutta työllistyminen itsessään ei ole enää välttämättä satunnaista koeryhmän sisällä. Tämä johtuu siitä, että satunnaiskokeessa työnantaja ei käytännössä voi (ainakaan helposti) pakottaa työllistämään kaikkia palkkatukeen oikeutettuja henkilöitä. Tuen avulla *työllistyvät* voivat siis poiketa muista palkkatukeen oikeutetuista henkilöistä esimerkiksi motivaation tai tuetusta työllistymisestä odotettujen hyötyjen osalta.

Näin ollen satunnaistetussa kokeessa voidaan luotettavasti saada arvioitua palkkatukeen *oikeuttamisen* vaikutus (engl. intention-to-treat effect, lyh. ITT). Sen sijaan palkkatuen avulla *työllistymisen* (eli palkkatuen käytön) vaikutuksien arvioimiseksi satunnaistetussa kokeessa tulisi tavalla tai toisella myös huomioida mahdollinen tuella työllistymiseen liittyvä valikoituminen. Toisaalta on argumentoitu, ettei tämä ole välttämättä ongelma, sillä päätöksentekijöiden on loppujen lopuksi mahdollista vain antaa oikeus palkkatukeen (Schünemann, Lechner ja Wunsch, 2013). Näin ollen arviot palkkatukeen oikeuttamisen vaikutuksista voivat olla päätöksentekijöiden kannalta jopa relevantimpia kuin palkkatuen käytön vaikutuksia koskevat arviot (ks. tarkemmin luku 2.2).

2.1.3. Ei-kokeellisia menetelmiä on tarjolla useampia

Yllä mainituista syistä johtuen palkkatuen vaikuttavuutta on tutkittu useimmiten ei-kokeellisin menetelmin, joissa koeryhmälle muodostetaan erikseen keinotekoinen kontrolliryhmä. Kuten Asplund (2009) toteaa, ei-kokeellisten menetelmien etuna on, että tarvittava aineisto voidaan kerätä niin toimenpidettä ennen, sen aikana kuin sen jälkeenkin. Lisäksi tutkijoiden kannalta ei-kokeellisten menetelmien hyödyntäminen on usein kokeellisia menetelmiä edullisempaa, koska tarvittavat aineistot voidaan kerätä erikseen jo olemassa olevista lähteistä (esim. erilaisista rekisteri- ja kyselyaineistoista).

Ei-kokeellisten menetelmien hyödyntämiseen liittyy kuitenkin monia ongelmia ja haasteita. Koska kontrolliryhmä muodostetaan keinotekoisesti käytettävän aineiston pohjalta, toimenpiteeseen osallistumista ei voida yleensä pitää satunnaisena. Satunnaistetussa kokeessa koeryhmä ja kontrolliryhmä muistuttavat toisiaan sekä havaittavien että havaitsemattomien ominaisuuksien osalta. Ei-kokeellisten menetelmien osalta näin ei välttämättä ole, joten koe- ja kontrolliryhmiin kuuluvien yksilöiden välillä esiintyvät erot havaittavien ja havaitsemattomien ominaisuuksien suhteen tulee ottaa huomioon erilaisin ekonometrisin menetelmin. Mikäli näitä eroja ei kyetä kontrolloimaan tyydyttävällä tavalla, voivat arviointien antamat tulokset olla epäluotettavia puuttuvan muuttujan harhan vuoksi.

Ei-kokeellisissa vaikuttavuusarvioinneissa käytettävät ekonometriset menetelmät ovat yllämainituista ongelmista johtuen usein monimutkaisempia kuin kokeellisissa tutkimusasetelmissä. Menetelmien monimutkaisuus saattaa puolestaan hankaloittaa tulosten tulkintaa ja yleistettävyyttä. Ei-kokeellisiin menetelmiin perustuvien vaikuttavuusarviointien validius perustuu myös erilaisiin oletuksiin, joita voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta testata suoraan käytettävissä olevan aineiston perusteella. Oletusten paikkansapitävyyttä joudutaan usein näin ollen arvioimaan joko epäsuorasti aineiston avulla tai esimerkiksi institutionaaliseen ympäristöön ja käytettävissä olevan aineiston riittävään laajuuteen ja laatuun vetoamalla.

arviot ovat kuitenkin harvinaisia: yksityiselle sektorille suunnatun palkkatuen työllisyysvaikutuksia tarkasteltaessa meta-analyysin aineiston yhteensä 118 estimaateista vain 8,5 prosenttia on saatu kokeellisin menetelmin (Card, Kluve ja Weber, 2017, Table 3a). Sen sijaan meta-analyysissä ei ole mukana yhtäkään kokeellista estimaattia, joka kuvaisi julkisen sektorin työllistämisen vaikutuksia myöhempään työllisyyteen.

Kaltaistaminen

Ei-kokeelliset menetelmät voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, oletetaanko toimenpiteeseen valikoitumisen määräytyvän vain aineistossa havaittavien vai myös havaitsemattomien tekijöiden perusteella (Imbens ja Wooldridge, 2009; Pekkarinen, 2006). Esimerkkinä ensimmäiseen ryhmään kuuluvasta menetelmästä on ns. kaltaistaminen (engl. matching), joka lienee yleisin palkkatuen vaikuttavuusarvioinneissa käytetty menetelmä.

Kaltaistamisen soveltaminen pohjautuu kahdelle oletukselle. Ehdollisen riippumattomuusoletuksen (engl. conditional independence assumption, lyh. CIA) mukaan toimenpiteeseen osallistumista voidaan pitää ”ikään kuin” satunnaisena havaittavilta ominaisuuksiltaan samanlaisten yksilöiden kesken. Oletuksen pätiessä kunkin henkilön mahdolliset tulemat palkkatuen kanssa ja ilman palkkatukea eivät siis ole systemaattisesti yhteydessä siihen, saako hän palkkatukea vai ei, kun henkilön havaittavat ominaisuudet otetaan huomioon. Näin ollen kaltaistamista käytettäessä koeryhmään kuuluvan palkkatukea saaneen henkilön vaihtoehtoista tulemaa (eli mitä henkilölle olisi käynyt ilman tukea) voidaan arvioida etsimällä kontrolliryhmästä ilman palkkatukea jäänyt henkilö, joka muistuttaa havaittavilta ominaisuuksiltaan mahdollisimman paljon koeryhmän henkilöä.

Toinen kaltaistamiseen liittyvä keskeinen oletus on ns. päällekkäisyysoletus (engl. overlap assumption), jonka mukaan koe- ja kontrolliryhmien havaittavien ominaisuuksien jakaumien välillä tulisi olla tarpeeksi päällekkäisyyttä. Käytännössä oletuksen täytyminen edellyttää, että tarpeeksi monelle koeryhmän yksilölle tulee löytyä kontrolliryhmästä pari (tai useampi verrokkipari), jonka havaittavat ominaisuudet ovat riittävän lähellä koeryhmän henkilöä. Mikäli koe- ja kontrolliryhmien ominaisuuksien jakaumien päällekkäisyys on puutteellista, voidaan tilannetta korjata esimerkiksi rajaamalla koeryhmän kokoa siten, että jäljelle jääville henkilöille löytyy helpommin kelvolliset verrokkiparit.

Käytännössä kaltaistamista sovelletaan yleensä estimoimalla ensin kullekin aineiston yksilölle ns. propensity score -indeksi eli todennäköisyys toimenpiteeseen osallistumiselle (esim. palkkatuen saamiselle) havaittavien ominaisuuksien (ikä, sukupuoli, koulutus, edeltävä työttömyyshistoria, jne.) perusteella. Tämän jälkeen kullekin koeryhmän henkilölle etsitään kontrolliryhmästä pariksi henkilö, jonka propensity score -indeksi on mahdollisimman lähellä koeryhmän henkilön indeksilukua. Tällöin on mahdollista verrata henkilöitä, joilla on havaittavien ominaisuuksien perusteella lähes sama todennäköisyys saada palkkatuki.⁴ Tätä kutsutaan ns. lähimmän naapurin kaltaistamiseksi (engl. nearest neighbour matching).⁵ Tämän jälkeen toimenpiteen vaikutus estimoidaan laskemalla keskiarvo koeryhmän henkilöiden toimenpiteen jälkeisten tulemien ja luotujen vaihtoehtoisten tulemien erotuksista. Näin estimoitua vaikutusta kutsutaan *keskimääräiseksi vaikutukseksi toimenpiteeseen osallistujille* (engl. average treatment effect for the treated, ATT) (Imbens, 2015).

Palkkatuen, kuten myös muiden aktiivitoimien, vaikuttavuusarvioinneissa kaltaistamisen hyödyntäminen vaatii varsin rikkaan aineiston, sillä ehdollinen riippumattomuus on vahva oletus. Oletuksen täyttämiseksi aineistosta tulisi havaita kaikki tekijät, jotka vaikuttavat sekä toimenpiteeseen osallistumiseen että tarkasteltaviin tulemiin. Tarvittavien tekijöiden huomiointien jälkeen toimenpiteeseen osallistumisen pitäisi siis riippua vain tekijöistä, jotka ovat itsessään riippumattomia henkilöiden tulemista. Koska oletuksen paikkansapitävyyttä ei voi arvioida suoraan pelkän käytettävissä olevan aineiston perusteella, tutkija ei voi tietää

⁴ Tarkkaan ottaen näin muodostettavien parien havaittavat ominaisuudet voivat siis erota toisistaan, mutta ominaisuuksien *yhdistelmien* perusteella henkilöillä on lähes sama todennäköisyys saada palkkatuki. Tärkeässä tutkimuksessa Rosenbaum ja Rubin (1983) kuitenkin osoittavat, että mikäli ehdollinen riippumattomuusoletus pätee, voidaan kaltaistaminen toteuttaa myös vain propensity score -indeksien perusteella. Indeksilukujen käyttäminen yksinkertaistaa kaltaistamista selvästi erityisesti, kun käytettävissä aineistossa henkilöistä havaitaan useita ominaisuuksia.

⁵ Vaihtoehtoisesti voidaan myös käyttää esim. ns. kernel-kaltaistamista, jossa koeryhmän henkilön vaihtoehtoista tulemaa toimenpiteen ulkopuolella arvioidaan käyttämällä kontrolliryhmän henkilöiden tulemien propensity score -indeksien mukaan painotettua keskiarvoa (Heckman, Ichimura ja Todd, 1998).

varmasti, sisältääkö aineisto tarpeeksi yksilöitä ja heidän tilaansa kuvaavia tietoja. Mikäli aineistosta puuttuu jokin keskeinen tekijä, joka on yhteydessä sekä toimenpiteeseen osallistumisen todennäköisyyteen että tarkasteltaviin tulemiin, kaltaistamiseen perustuvat arviot antavat vääristyneen kuvan toimenpiteen todellisesta vaikuttavuudesta. Esimerkkinä tällaisesta mahdollisesta tekijästä, jota useimmiten ei kyetä aineistosta havaitsemaan, on työnhakijan motivaatio työllistyä ja pysyä työllisenä.

Taloustieteessä on kehittynyt laajahko tutkimuskirjallisuus, jossa tarkastellaan, mitkä tekijät on tärkeä ottaa huomioon kaltaistamista hyödyntävissä aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden arvioinneissa. Näissä tutkimuksissa ideana on pyrkiä replikoimaan kokeellisin menetelmin lasketut arviot toimenpiteen vaikutuksista käyttämällä ei-kokeellisia menetelmiä.⁶ Tämän kirjallisuuden mukaan henkilöiden tavallisten sosioekonomisten taustatietojen (ikä, sukupuoli, siviilisääty, koulutustaso, jne.) lisäksi tärkeitä tekijöitä, jotka tulisi huomioida kaltaistamisessa, ovat tiedot koskien henkilön edeltävää työttömyysjaksoa, tiedot tarkasteltavista tulemistä (ansioista, palkoista, työllisyydestä, jne.) riittävän pitkältä toimenpidettä edeltävältä ajalta, tiedot asuinpaikkakunnan taloudellisesta tilanteesta ja tiedot lyhyen aikavälin aiemmasta työmarkkinahistoriasta kuten työllisyydestä, työttömyydestä ja työvoiman ulkopuolella olemisesta.

Vaikka esimerkiksi tiedot henkilön pidemmän aikavälin työmarkkinahistoriasta, terveydentilasta ja työnhakukäyttäytymisestä voivatkin olla yllä lueteltujen tietojen lisäksi hyödyllisiä, Lechner ja Wunsch (2013) toteavat saksalaista yhdistettyä työntekijä–työnantaja-aineistoa käyttäen, että näiden tekijöiden huomioiminen ei sittenkään näytä oleellisesti parantavan kaltaistamisella saatavia vaikuttavuusarvioita. Caliendo, Mahlstedt ja Mitnik (2017) taas havaitsevat saksalaista rekisteri- ja kyselyaineistoa käyttämällä, että yllä lueteltujen sosioekonomisten taustatietojen, asuinpaikkakunnan sekä edeltävien tulemien ja työmarkkinahistorian huomioiminen yllättäen ottaakin epäsuorasti huomioon monien yleensä havaitsemattomien tekijöiden, kuten henkilön luonteenpiirteiden, asenteiden, odotusten, sosiaalisen verkoston ja ylisukupolvisten taustatekijöiden vaikutukset. He kuitenkin toteavat näiden tekijöiden olevan yhteydessä toimenpiteeseen osallistumisen todennäköisyyteen, joten nämä yleensä havaitsemattomat tekijät itse asiassa luovat kaltaistamisessa välttämätöntä vaihtelua toimenpiteeseen osallistumisen suhteen muuten samankaltaisten henkilöiden keskuudessa.

Näiden kaltaistamisen validiutta arvioivien tutkimusten perusteella menetelmän voisi kaiken kaikkiaan siis olettaa antavan luotettavan arvion toimenpiteen vaikuttavuudesta, mikäli käytettävissä on tarpeeksi laaja aineisto. Suomessa Tilastokeskuksen laadukkaat yksilötason rekisteriaineistot antavatkin erinomaiset mahdollisuudet aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuusarviointien tekemiseen tässä suhteessa.

Erotukset erotuksissa -menetelmä

Jos on todennäköistä, että toimenpiteeseen osallistumiseen vaikuttaa myös aineistosta puuttuvia havaitsemattomia tekijöitä, jotka samalla vaikuttavat henkilöiden tulemiin, voidaan havaitsemattomia tekijöitä kuitenkin edelleen pyrkiä ottamaan huomioon erilaisin ekonometrisin menetelmin. Erotukset erotuksissa -menetelmä (engl. differences-in-differences) tarjoaa tavan huomioida havaitsemattomia tekijöitä, kun käytettävissä on pitkittäisaineisto eli kun aineisto sisältää tietoa useista henkilöistä usealta ajanhetkeltä.

⁶ Tunnettuja tutkimuksia tässä kirjallisuudessa ovat mm. LaLonde (1986), Dehejia ja Wahba (1999) sekä Smith ja Todd (2005). Esimerkkejä tuoreista tutkimuksista ovat Lechner ja Wunsch (2013) sekä Caliendo, Mahlstedt ja Mitnik (2017). Kotimaista alan tutkimusta taas edustaa Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori (2008).

EE-menetelmän keskeisenä oletuksena on, että toimenpiteeseen osallistumista ohjaa jokin havaitsematon tekijä, joka ei muutu ajassa (engl. bias stability assumption tai parallel trends assumption). Lisäksi tarkasteluja voi hankaloittaa yleinen toimenpiteestä riippumaton aikatrendi (esim. talouden yleinen suhdannekehitys), joka vaikuttaa tarkasteltaviin tulemiin. Näiden tekijöiden huomioimiseksi aineisto jaetaan kahteen periodiin, joista ensimmäinen kuvaa toimenpidettä edeltävää ajanjaksoa ja jälkimmäinen taas toimenpiteen alkamisen jälkeistä ajanjaksoa. Ensimmäisen periodin aikana sekä koe- että kontrolliryhmän henkilöt ovat siis toimenpiteen ulkopuolella; jälkimmäisellä periodilla sen sijaan vain koeryhmän henkilöt osallistuvat toimenpiteeseen. Koska havaitsematon tekijä oletetaan ajasta riippumattomaksi, sen vaikutus saadaan poistettua laskemalla kunkin ryhmän sisällä tarkasteltavien tulemien keskiarvojen erotukset periodien välillä (ts. ”keskimääräiset tulemat jälkeen” – ”keskimääräiset tulemat ennen”). Kun vielä lasketaan koe- ja kontrolliryhmien sisäisten keskiarvojen erotusten erotus, saadaan huomioitua yleisen aikatrendin vaikutus havaittuihin tulemiin ja näin laskettua toimenpiteen *keskimääräinen vaikutus* siihen osallistuville henkilöille.

EE-menetelmän käyttäminen aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksissa voi olla ongelmallista, sillä ei ole välttämättä uskottavaa, että havaitsemattomat tekijät eivät muuttuisi ajassa tai että esimerkiksi yleinen suhdannekehitys vaikuttaisi koe- ja kontrolliryhmiin samalla tavalla. Kuten McCall, Smith ja Wunsch (2016) ja aikoinaan myös Heckman, LaLonde ja Smith (1999) ovat todenneet, esimerkiksi erilaisten työvoimakoulutusten arvioimisessa tunnettu piirre on, että juuri ennen koulutuksen alkamista siihen osallistuvien koeryhmän henkilöiden tulemat (tulot, työllisyys, jne.) ovat kontrolliryhmää heikommat, koska koulutukseen ohjataan yleensä henkilöitä, jotka ovat vastikään jääneet työttömiksi (tätä kutsutaan ns. Ashenfelterin kuopaksi, engl. Ashenfelter’s dip). Näin ollen koe- ja kontrolliryhmän tulemat kehittyvät eri tavoin jo ennen toimenpiteen alkua, jolloin EE-menetelmän käyttäminen voi antaa harhaanjohtavia tuloksia. Tämän ongelman korjaamiseksi arviointitutkimuksissa voidaan yhdistää EE-menetelmä kaltaistamisen kanssa luomalla ensin kaltaistamalla havaittavien tekijöiden suhteen samanlaiset koe- ja kontrolliryhmät ja tutkimalla tämän jälkeen ryhmien sisäisten tulemien erotuksia (ks. Heckman, Ichimura ja Todd, 1998). Lisäksi EE-menetelmää hyödyntävissä tutkimuksissa tarkastellaan nykyisin pitkiä ajanjaksoja kattavien pitkitäisaineistojen avulla, kehittyvätkö koe- ja kontrolliryhmien tulemat samankaltaisesti toimenpidettä edeltävällä ajanjaksolla. Mikäli ryhmien trendit ovat samanlaiset, antaa tämä tukea EE-menetelmän uskottavuudelle, mutta ei kuitenkaan itsessään takaa menetelmän avulla saatavien tulosten paikkansa pitävyyttä.

Toinen, nykyisin selvästi tavallisempi tapa käyttää EE-menetelmää arviointitutkimuksissa on hyödyntää aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin liittyviä politiikkamuutoksia (esim. lakimuutoksia) ja jakaa pitkitäisaineisto periodeihin ennen muutosta ja muutoksen jälkeen. Tällaisten politiikkamuutoksia ym. reformeja hyödyntävien tutkimusten sanotaan perustuvan ns. kvasikokeellisiin asetelmiin (engl. quasi-experimental setting). Tällöin politiikkamuutosten voidaan ajatella luovan ns. luonnollisia koeasetelmia (engl. natural experiment), joiden avulla toimenpiteen vaikutus voidaan selvittää. Tutkimuksissa vertaillaan koeryhmää, johon politiikkamuutos vaikuttaa, ja kontrolliryhmää, johon muutos ei vaikuta. Palkkatukea koskevissa arviointitutkimuksissa tätä lähestymistapaa ovat hyödyntäneet muun muassa Boockmann, Zwick, Ammermüller ja Maier (2012) sekä Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo (2013).

Boockmann ym. (2012) tutkivat iäkkäille työntekijöille suunnatun palkkatuen työllisyysvaikutuksia hyödyntäen Saksassa toteutettuja reformeja, jotka muuttivat palkkatuen kelpoisuuskriteereitä. Ensimmäinen muutos vuonna 2002 laajensi palkkatukeen oikeutettujen joukon yli 50-vuotiaista pitkäaikaistyöttömistä koskemaan kaikkia yli 50-vuotiaita työttömiä. Vuonna 2004 tehty toinen muutos taas lakkautti iäkkäille tarkoitetun palkkatuen kokonaan osana ns. Hartz-reformeja ja siirsi iäkkäämmät työttömät osaksi yleistä palkkatukijärjestelmää.

Kummassakin tapauksessa Boockmann ym. (2012) käyttävät kontrolliryhmänä hieman alle 50-vuotiaita työttömiä, jotka eivät missään vaiheessa olleet oikeutettuja iäkkäiden palkkatukeen ja joihin muutokset eivät näin ollen vaikuttaneet mitenkään. He soveltavat EE-menetelmää tarkastelemalla, kuinka henkilön kelpoisuus palkkatukeen vaikuttaa todennäköisyyteen siirtyä työttömästä tuettuun tai tuettomaan työhön ennen muutosta ja muutoksen jälkeen koe- ja kontrolliryhmien sisällä. Tutkimuksen tuloksia käsitellään luvussa 2.2.

Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo (2013) taas tarkastelevat Suomessa tammikuussa 2006 alkannutta ja joulukuussa 2010 lakkautettua kokeilua, jossa työnantajamaksuja alennettiin matalapalkkaisten yli 54-vuotiaiden kokopäivätyöntekijöiden osalta.⁷ Tutkimuksessa koe- ja kontrolliryhmät muodostetaan hyödyntämällä kokeilussa määriteltyjä ikä- ja kuukausiansiorajoja (yli 54-vuotiaat, kuukausipalkka 900–2000 euroa), joiden avulla aineistosta voidaan havaita ne henkilöt, joihin kokeilu vaikutti ja joihin se ei vaikuttanut. Kokeilun työllisyysvaikutukset voidaan näin ollen laskea EE-menetelmän avulla vertailemalla näiden ryhmien työllisyyden kehittymistä. Vaikka kokeilun kohderyhmä oli varsin suuri ja matalapalkkatuki saattoi joidenkin osalta vastata jopa 16 prosenttia bruttopalkasta, Huttunen ym. (2013) havaitsivat tulostensa perusteella työnantajamaksujen alentamisen lisänneen kokeilun kohderyhmän työllisyysastetta vain noin 0,5–1 prosenttiyksikköä. Vähintään 58-vuotiaiden työllisten keskuudessa kokeilu tosin lisäsi työtuntien määrää jonkin verran. Syinä tähän havaintoon lienevät Huttunen ym. (2013) mukaan tämän ikäisten työntekijöiden osa-aikaeläkejärjestelyt, jotka antavat enemmän joustovaraa työajan suhteen.

Mikäli aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen arvioiminen perustuu politiikkamuutoksen luomaan luonnolliseen koeasetelmaan ja EE-menetelmään, arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota erityisesti kahteen mahdolliseen ongelmaan. Ensiksi tarkasteltavan politiikkamuutoksen yhteydessä voi tapahtua myös muita muutoksia, jotka vaikuttavat tarkasteltaviin tuloksiin (työllisyyteen, palkkoihin, jne.). Tällöin ongelmana on, että koe- ja kontrolliryhmien välillä havaitut erot selittyvät näiden samanaikaisten muutosten yhteisvaikutuksena eikä kiinnostuksen kohteena olevan politiikkamuutoksen osuutta tästä kokonaisvaikutuksesta voida välttämättä havaita.

Toiseksi koe- ja kontrolliryhmän jäsenet voivat olla etukäteen tietoisia tulevasta politiikkamuutoksesta ja muuttaa käyttäytymistään jo ennen muutosta. Tämän ns. ennakointivaikutuksen (engl. anticipation effect) takia vaikutusten tarkastelun aloittaminen vasta politiikkamuutoksen voimaantulohetkestä voi antaa harhaanjohtavan kuvan muutoksen vaikutuksesta. Koska nykyisin tutkimuksissa käytettävät pitkittäisaineistot sisältävät tietoja usealta ajanhetkeltä ennen reformia, voidaan mahdollisia ennakointivaikutuksia kuitenkin yrittää etsiä tarkastelemalla, kehittyvätkö koe- ja kontrolliryhmien tulemat tai taustamuuttajat eri tavoin pitkittäisaineistossa ennen reformin varsinaista voimaantumista.

Regressioepäjatkuuusmenetelmä

Mikäli aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen soveltamisessa käytetään sääntöjä, jotka määrittelevät kelpoisuuden toimenpiteeseen, voidaan toimenpiteen vaikuttavuutta arvioida myös regressioepäjatkuuusmenetelmän (engl. regression discontinuity design, lyh. RDD) avulla. Menetelmän tarkoituksena on hyödyntää erilaisia rajoja (esim. iän tai edeltäneen työttömyysjakson keston suhteen), jotka määrittelevät joko täysin kelpoisuuden toimenpiteeseen tai vaikuttavat vahvasti todennäköisyyteen olla oikeutettu siihen. RDD:n ideana on vertailla henkilöitä, jotka sijaitsevat aivan tällaisen rajan lähellä, mutta eri puolilla sitä.

⁷ Kokeilu ei siis liity suoraan työnantajalle maksettavaan palkkatukeen, sillä työnantajamaksujen alentaminen voi vaikuttaa sen avulla työllistyvien lisäksi myös jo työllisiin henkilöihin. Kokeilua koskeva tutkimus antaa kuitenkin hyvän kotimaisen esimerkin mahdollisesta tavasta soveltaa EE-menetelmää palkkatuen vaikuttavuusarvioinneissa. Rajattua työntekijäjoukkoa koskeva työnantajamaksujen alentaminen voidaan lisäksi nähdä vaihtoehtona työnantajille maksettavalle, samaa joukkoa koskevalle suoralle palkkatuelle, sillä kummankin tarkoituksena on kannustaa työnantajia palkkaamaan kohdejoukkoon kuuluvia työntekijöitä.

Menetelmän tärkeimpänä oletuksena on, että eri puolilla rajaa sijaitsevat henkilöt ovat havaitsemattomilta ja havaittavilta ominaisuuksiltaan keskimäärin samankaltaisia. Mikäli tämä oletus pitää paikkansa, toimenpiteeseen kelpoisuuden määrittelevä (tai siihen vaikuttava) raja luo luonnollisen koeasetelman, jonka voi ajatella ikään kuin satunnaistavan lähellä rajaa olevat henkilöt koe- ja kontrolliryhmään. Tällöin toimenpiteen vaikutus voidaan estimoida *rajan lähellä sijaitseville* henkilöille tutkimalla, kuinka tarkasteltavat tulemat muuttuvat rajan kohdalla.

Hyvän esimerkin RDD:tä hyödyntävästä palkkatutkimuksesta tarjoavat Schünemann, Lechner ja Wunsch (2013), jotka tarkastelevat Saksassa vuodesta 1989 vuoteen 2002 asti käytössä olleen, pitkäaikaistyöttömille suunnatun palkkatuen vaikuttavuutta rekisteriaineistojen avulla (ks. tarkemmin luku 2.2). He hyödyntävät palkkatukijärjestelmän sääntöä, jonka mukaan vain vähintään 12 kuukautta työttömänä olleet työttömät työnhakijat ovat oikeutettuja palkkatukeen. Näin ollen Schünemann ym. (2013) voivat käyttää RDD:tä ja vertailla palkkatukeen kelpoisuuden vaikutuksia tarkastelemalla työllistymistä koeryhmän eli tukeen oikeutettujen (työttömänä vähintään 12 kk) ja kontrolliryhmän (työttömänä hieman alle 12 kk) kesken.

RDD:tä hyödynnettäessä tulee kiinnittää huomiota erityisesti kahteen mahdolliseen ongelmaan. Kuten EE-menetelmän tapauksessa, tulee tutkijoiden ensinnäkin varmistaa, ettei toimenpiteeseen kelpoisuuden määrittelevällä rajalla ole merkitystä myös muille tekijöille (esim. työttömyyskorvauksen tasolle tai kelpoisuudelle muihin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin), jotka voivat vaikuttaa tarkasteltaviin tulemiin. Esimerkiksi yllä mainitussa Schünemannin ym. (2013) tutkimuksessa tämä ei päde, sillä tutkijoiden hyödyntämällä 12 työttömyyskuukauden rajalla tapahtuu muutoksia myös muissa työttömille suunnatuissa toimenpiteissä.⁸ Mikäli muiden keskeisten muutosten vaikutusta tulemiin ei huomioida, kiinnostuksen kohteena olevan toimenpiteen vaikutusten osuutta tarkasteltavalla rajalla havaituista muutoksista ei voida päätellä.

Kuten yllä todettiin, RDD:n keskeisenä oletuksena on, että hyödynnettävän rajan eri puolilla sijaitsevat koe- ja kontrolliryhmän henkilöt ovat ominaisuuksiltaan keskimäärin samankaltaisia. Tämän oletuksen paikkansapitävyys vaatii siis sitä, ettei minkään tarkasteltaviin tulemiin vaikuttavan (havaittavan tai havaitsemattoman) tekijän vaikutus muutu rajalla. Käytännössä oletus edellyttää, että henkilöt eivät voi itse vaikuttaa siihen, kummalla puolella rajaa sijaitsevat (engl. non-manipulation assumption). Esimerkiksi yllä mainitun, Hartz-reformeihin liittyneen pitkäaikaistyöttömien palkkatuen lakkauttamisen tapauksessa voitaisiin epäillä, että työtön itse tai häntä avustava työvoimatoimiston virkailija olisi voinut ilmoittaa tahallaan väärin työttömyyskuukausien määrän, jotta työtön olisi oikeutettu palkkatukeen. Virkailijat voivat myös neuvoa tietyn tyyppisen taustan omaavia työttömiä venyttämään työttömyysjaksoa juuri sen verran, että he ovat oikeutettuja palkkatukeen. Merkkejä mahdollisesta valikoitumisesta rajan läheisyydessä voidaan kuitenkin etsiä tarkastelemalla, muuttuvatko havaittavien taustamuuttujien (ikä, sukupuoli, koulutustaso, ansiotulot, työttömyysjakson kesto, jne.) frekvenssijakaumat epäilyttävästi juuri rajan kohdalla.

2.2. Palkkatuen suorat vaikutukset

Tässä alaluvussa esitetään katsaus palkkatukea arvioivaan kotimaiseen ja kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen. Tarkasteluissa painotetaan harvojen kotimaisten tutkimusten lisäksi

⁸ Schünemann, Lechner ja Wunsch (2013) pystyvät ratkaisemaan tämän ongelman hyödyntämällä RDD:n lisäksi EE-menetelmää, sillä tutkimuksessa tarkastellun palkkatuen lakkauttaminen vuoden 2002 lopussa Hartz-reformien yhteydessä antaa mahdollisuuden hyödyntää EE-menetelmässä tarvittavaa politiikkamuutosta (ks. ko. tutkimuksen sivut 50–56).

kiinnostavia ulkomaisia tutkimuksia, jotka ovat relevantteja Suomen palkkatukijärjestelmän kannalta. Katsausta ei rajata vain tieteellisissä aikakauskirjoissa julkaistuihin vertaisarvioituihin tutkimusartikkeleihin, vaan mukana on myös lukuisia relevantteja työpapereita ja yksittäisiä julkaisemattomia käsikirjoituksia. Kriteerinä kuitenkin on, että tutkimuksissa hyödynnetään koe- ja kontrolliryhmiin perustuvaa tutkimusasetelmaa ja käytetään pääasiassa edellisessä alaluvussa kuvattuja mikroekonometrisia menetelmiä. Mukaan on kuitenkin otettu yksittäisiä relevantteja tutkimuksia, joissa käytetään muita kuin em. menetelmiä.

Toistaiseksi keskitytään myös tarkastelemaan vain palkkatuen *suoria vaikutuksia* sen saaneen (tai siihen oikeutetun) henkilön tulemiin (työllistymiseen, palkkatasoon, ansiotuloihin, jne.). Palkkatuen kustannustehokkuus ja sen mahdolliset epäsuorat vaikutukset muihin kuin vain tukea saaviin henkilöihin jäävät siis vielä tarkastelujen ulkopuolelle. Suorien vaikutusten tarkastelu on kuitenkin itsessään mielekästä, sillä palkkatukijärjestelmän tarkoituksenmukaisuuden kannalta tuen tulisi vähintäänkin edistää sen saajien työmarkkina-asemaa. Palkkatuen epäsuoria vaikutuksia ja kustannustehokkuutta käsitellään luvuissa 2.3 ja 2.4.

2.2.1. Meta-analyysien tuottamat päätulokset

Cardin, Kluven ja Weberin (2010, 2017) ja Kluven (2010) meta-analyysit tarjoavat tiettävästi laajimmat systemaattiset katsaukset aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta koskevaan empiiriseen tutkimuskirjallisuuteen. Palkkatuen osalta Cardin ym. (2017, ks. Appendix Table A.4) tarkastelut osoittavat, että yksityisen sektorin tuetun työllistämisen vaikutukset myöhempään työllisyyteen ovat suhteellisen pienet lyhyellä aikavälillä (alle vuosi tuetun työllistämiskäytön päättymisestä, vaikutus työllistymisen todennäköisyyteen n. 1–2 prosenttiyksikköä), mutta ne paranevat keskipitkällä (1–2 vuoden jälkeen, vaikutus n. 5–6 prosenttiyksikköä) ja pitkällä aikavälillä (yli 2 vuoden jälkeen, vaikutus n. 19–21 prosenttiyksikköä). Tuetun työllistämisen lyhyen aikavälin vaikutukset ovat pienempiä verrattuna työnhakuvalmennukseen ja muihin toimenpiteisiin, jotka tähtäävät nopeaan työllistymiseen. Pidemmän aikavälin vaikutukset ovat sen sijaan suuremmat, mikä voi johtua työllistetyn henkilön osaamistason ja työelämätaitojen kehittymisestä tukijakson aikana.

Lisäksi tuetun työllistämisen vaikutukset näyttävät yleisesti ottaen olevan suuremmat pitkäaikaistyöttömien joukossa.⁹ Sen sijaan tuetulla työllistämisellä julkiselle sektorille on meta-analyysien perusteella joko olemattomia tai jopa negatiivisia vaikutuksia myöhempään työllisyyteen. Card ym. (2017, alaosio 4.7) myös havaitsivat, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet näyttävät olevan yleisesti ottaen vaikuttavampia taantumassa, mutta he eivät tarkastele vaikutusten syklisyyttä tarkemmin eri toimenpiteiden osalta. Ei kuitenkaan ole selvää, johtuuko vaikutusten vastasyklisyys toimenpiteiden aidosti suuremmista vaikutuksista vai eri suhdannetilanteissa toimenpiteisiin osallistuvien henkilöiden taustojen eroista.

Yksityisen sektorin työllisyystoimenpiteille (joista tärkein on työnantajalle maksettava palkkatuki) löydetään tyypillisesti positiivisia työllisyysvaikutuksia myös Kluven (2010) Euroopan maiden aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimuksia tarkastelevassa meta-analyysissä. Työllisyystoimenpiteille löydetty vaikutukset ovat yleisesti ottaen myönteisempiä kuin työvoimakoulutusten ja julkiselle sektorille työllistämisen tapauksessa. Toisenlaisiin johtopäätöksiin taas päätyy Filgesin, Smedslundin, Knudsenin ja Jørgensenin (2015) systemaattinen kirjallisuuskatsaus, sillä heidän mukaansa eri aktiivisen työvoimapolitiikan

⁹ Joissakin tutkimuksissa on erikseen keskitytty myös tarkastelemaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutusten eroja sukupuolten välillä. Bergemann ja van den Berg (2008) toteavat Eurooppaa koskevia tutkimuksia tarkastelevassa katsauksessaan, että palkkatuella (kuten myös muilla työmarkkinatuloja kehittäväillä toimenpiteillä) on yleisesti ottaen positiivisemmat vaikutukset aikuisten (yli 25-v.) naisten työmarkkina-asemaan miehiin verrattuna. Tämä pätee erityisesti maissa, joissa naisten työvoimaosuus on alhainen. Lechner ja Wiehler (2011) kuitenkin haastavat tämän näkemyksen itävaltaa tarkastelevassa tutkimuksessaan. He toteavat, että toimenpiteet laskevat osaltaan naisten raskauksien määrää, mikä selittää osan havaituista työllisyysvaikutuksista. Mikäli tämä huomioidaan, lähes kaikki sukupuolierot vaikutuksissa katoavat heidän tutkimuksessaan.

toimenpiteillä ei näyttäisi olevan eroja työllisyyden edistämisessä. Erot Cardin ym. (2010, 2017) ja Kluven (2010) meta-analyysien johtopäätöksiin verrattuna voivat kuitenkin johtua hyödynnettävien tutkimusten pienemmästä määrästä (johtuen tiukemmista kriteereistä kelpolisten tutkimusten valinnassa) ja meta-analyysien tekemisessä käytettyjen menetelmien eroavaisuuksissa.

Vaikka edellä kuvattujen katsausten tulokset antavat hyödyllisen yleiskuvan palkkatuen vaikuttavuudesta, *eri maissa käytettävien palkkatukijärjestelmien keskinäiset erot vaikeuttavat tulosten tulkintaa*. Lisäksi meta-analyysien aineistoissa tietyjä maita koskevat arviot (erityisesti Saksa, Ruotsi, Tanska ja Yhdysvallat) ovat yliedustettuina, sillä monen maan osalta löytyy vain yksittäisiä arviointitutkimuksia (ks. esim. Card ym., 2017, Table 1 ja Appendix Figure 1). Näin ollen seuraavaksi käydään tarkemmin läpi muutamia Pohjoismaita koskevia tutkimuksia, joissa arvioidaan palkkatukijärjestelmien suoria vaikutuksia. Tämän jälkeen tarkastellaan palkkatuen vaikuttavuutta tarkemmin nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien keskuudessa.

2.2.2. Ruotsi

Sianesi (2004, 2008) tarkastelee aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta Ruotsissa 1990-luvulla kaltaistamista hyödyntämällä. Tutkimuksissa koeryhmän muodostavat työttömät, jotka osallistuvat johonkin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen tietyllä ajanhetkellä (esim. työttömyysjakson kestänyt 3 kuukautta); kontrolliryhmään kuuluvat sen sijaan ne henkilöt, jotka eivät ole *siihen asti* vielä osallistuneet mihinkään toimenpiteeseen (mutta voivat kuitenkin myöhemmin osallistua).¹⁰ Kaltaistamisen avulla luodaan useita koe- ja kontrolliryhmiä työttömyysjakson keston mukaan (1, 3, 6 kk työttömänä, jne.). Tämän ansiosta tutkimuksissa voidaan estimoida, kuinka toimenpiteen aloittaminen eri vaiheissa työttömyysjaksoa vaikuttaa sen tehokkuuteen verrattuna aloittamisen lykkäämiseen myöhemmäksi.

Sianesi (2004) tarkastelee työvoimapolitiittisen toimenpiteen aloittamisajankohdan vaikutusta sen vaikuttavuuteen vuoden 1994 aikana työttömäksi joutuneiden keskuudessa.¹¹ Hän havaitsee, että tarkasteltavasta ajanhetkestä riippumatta toimenpiteen aloittamisen lykkääminen on yleisesti ottaen yhteydessä huonompiin työllisyysvaikutuksiin. Suurimmat työllisyysvaikutukset havaitaan, kun tarkastellaan toimenpiteen aloittamista 3–6 työttömyyskuukauden kohdalla: toimenpiteen aloittaminen tuolloin nostaa toimenpiteen tyypillisen keston (n. 6 kk) jälkeen työllisyyden todennäköisyyttä kunakin aloittamista seuraavana kuukautena keskimäärin n. 5–7 prosenttiyksikköä aloittamisen lykkäämiseen verrattuna. Merkittävää on, että vaikutus säilyy samansuuruisena koko tarkastelujakson ajan (viisi vuotta toimenpiteen alkamisesta).

Sianesin (2004) tulosten perusteella *ei* kuitenkaan voi päätellä, että toimenpiteen aloittaminen olisi työttömälle optimaalista 3–6 kuukauden kohdalla, sillä koe- ja kontrolliryhmät luodaan kaltaistamalla kullekin ajanhetkelle *erikseen* kuten yllä todettiin. Näin ollen eri tarkasteluajankohtina toimenpiteen aloittavat henkilöt eivät ole välttämättä havaittavilta ominaisuuksiltaan vertailukelpoisia, vaan voivat hyvinkin erota toisistaan esimerkiksi iän tai

¹⁰ Koe- ja kontrolliryhmien määrittelyn taustalla on Ruotsin järjestelmä, jossa kuka tahansa työtön työnhakija voi osallistua aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin. Toimenpiteisiin osallistumatta jättäminen tietyllä ajanhetkellä ei myöskään sulje pois mahdollisuutta osallistua toimenpiteeseen myöhemmin työttömyysjakson aikana. Samanlainen järjestelmä on käytössä myös Suomessa ja monissa muissa Euroopan maissa. Tällaisessa järjestelmässä toimenpiteisiin osallistumatta jättämisen syynä todennäköisesti on, että henkilö on jo ehtinyt työllistyä avoimille työmarkkinoille ennen mahdollista toimenpiteisiin osallistumista. Sianesi (2004) korostaakin, että tällaisen järjestelmän tapauksessa arvioinnit, joissa toimenpiteisiin osallistuneita verrataan niihin, jotka eivät missään vaiheessa osallistu mihinkään toimenpiteeseen, antavat todennäköisesti hyvin harhaanjohtavia tuloksia.

¹¹ Sianesi (2004) toteaa, että vuonna 1994 Ruotsin 1990-luvun alussa kokemaa taantumaa oli syvimmillään. Koska edellä todettiin, että taantumassa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutukset vaikuttavat olevan suuremmat, estimoidut vaikutukset eivät välttämättä kuvaa vaikutuksia paremmassa suhdanetilanteessa.

koulutustason perusteella.¹² Sianesi (2004, s. 133) itse tulkitsee tulostensa ohjaavan päätöksentekoa tilanteessa, jossa työtön ja työvoimatoimiston virkailija pohtivat, kannattaako työttömän osallistua toimenpiteeseen nyt vai jatkaa työnhakua avoimilla työmarkkinoilla ainakin vielä hieman pidempään. Hänen tulostensa perusteella työttömän ei kannata tällaisessa tilanteessa lykätä toimenpiteeseen osallistumista, varsinkaan jos työttömyysjakso ei ole vielä kestänyt kovin pitkään.

Sianesi (2004) ei erottele tarkasteluissaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä toisistaan, vaan tutkimuksessa arvioidaan *toimenpiteiden tyypillisen kokonaisuuden* työllisyysvaikutuksia. Jatkotutkimuksessaan Sianesi (2008) kuitenkin vertailee myös eri toimenpiteiden (palkkatuki, vuorotteluvapaan sijaisuus, työvoimakoulutus ja erilaiset työharjoittelut/-kokeilut) vaikuttavuutta toisiinsa.¹³ Hän havaitsee yksityiselle sektorille suunnatun palkkatuen olevan selvästi tehokkain toimenpide toimenpiteen jälkeisen työllisyyden edistämisessä.¹⁴ Ero muihin toimenpiteisiin on huomattava, sillä viiden vuoden tarkastelujakson aikana palkkatuella työllistyminen nostaa kuukausittaista työllisyyden todennäköisyyttä verrokitoimenpiteestä riippuen keskimäärin jopa 16–28 prosenttiyksikköä ja vähentää työttömyystukien saamisen todennäköisyyttä 7–14 prosenttiyksikköä (Sianesi 2008, Table 2).

Sianesi (2008) toteaa tulostensa perusteella, että yleisesti ottaen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide näyttää olevan vaikuttavampi, kun se tarjoaa mahdollisuuden saada työkokemusta työpaikalla ja kun toimenpiteen sisältö muistuttaa normaalia työsuhdetta. Tämä voikin selittää tutkimuskirjallisuudessa yleensä havaittua eroa yksityisen ja julkisen sektorin palkkatuen välillä, sillä yksityisellä sektorilla palkkatuetut työntekijät ovat usein kuin normaalissa työsuhhteessa, kun taas julkisen sektorin palkkatuen avulla tehdään yleensä avoimilta työmarkkinoilta suojattuja töitä. Näin ollen työntajat eivät välttämättä arvosta julkisen sektorilta palkkatuen avulla saatua työkokemusta yhtä paljon kuin yksityiseltä sektorilta saatua työkokemusta.

Carling ja Richardson (2004) tutkivat kahdeksan Ruotsissa 1990-luvun lopussa käytössä olleen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikutuksia työttömyyden keston. He rajaavat tarkastelut 25–54-vuotiaisiin työnhakijoihin, jotka joutuivat ensimmäisen kerran työttömiksi vuosien 1995–1997 aikana, ja seuraavat näitä henkilöitä joko siihen saakka, että nämä löytävät töitä (tai muuten poistuvat työvoimatoimiston rekisteritiedoista) tai eivät löydä töitä maaliskuuhun 1999 mennessä. He keskittyvät myös tarkastelemaan vain ensimmäistä toimenpidettä, johon työnhakija osallistuu. Kuten Sianesi (2008), he vertailevat eri toimenpiteiden keskinäistä vaikuttavuutta toisiinsa ja tutkivat, eroavatko toimenpiteiden keskinäiset vaikutukset esim. työnhakijan koulutustason tai sukupuolen mukaan. Lisäksi he tutkivat Sianesin (2004) tavoin, vaikuttaako toimenpiteen aloitusajankohta sen tehokkuuteen. Toisin kuin Sianesi (2008), he eivät kuitenkaan vertaa toimenpiteiden vaikuttavuutta siihen, ettei työnhakija osallistu mihinkään toimenpiteeseen.

Carling ja Richardson (2004) päätyvät tarkasteluissaan kolmeen johtopäätökseen. Tuettua työkokemusta (ml. palkkatuki) tarjoavat toimenpiteet ensinnäkin näyttävät nopeuttavan työllisyyteen siirtymistä työvoimakoulutusta ja ammatillista valmennusta muualla kuin työpaikalla tarjoaviin toimenpiteisiin verrattuna. Tulosten perusteella (ks. Carling ja Richardson, 2004, Table 4) palkkatuki näyttää olevan kaikista toimenpiteistä tehokkain. Toiseksi, toimenpiteen

¹² Optimaalisen aloitusajankohdan selvittäminen edellyttäisi, että selvitetäisiin toimenpiteen vaikutus, kun se aloitetaan tietyllä ajanhetkellä *jonkin toisen ajanhetken sijaan*.

¹³ Tutkimuksessa tarkastellaan kunkin toimenpiteen vaikuttavuutta yhtäältä verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö ei osallistu mihinkään toimenpiteeseen ja toisaalta verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö osallistuu johonkin toiseen toimenpiteeseen. Kunkin toimenpiteen vaikuttavuutta suhteessa muihin voidaan tällöin arvioida vertailemalla kyseistä toimenpidettä pareittain muihin toimenpiteisiin. Jälkimmäisen kaltaisia vertailuja tekevät myös Fredriksson ja Johansson (2003), jotka vertailevat kahden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikutuksia työlliseksi siirtymiseen Ruotsissa vuosina 1993–1997. He eivät kuitenkaan tarkastele palkkatukea.

¹⁴ Seuraavaksi tehokkaimmat toimenpiteet ovat vuorotteluvapaan sijaisuus ja työvoimakoulutus (Sianesi 2008, Table 2).

aloittamisen ajoituksella ei näytä olevan yhteyttä toimenpiteiden keskinäiseen vaikuttavuuteen. Kolmantena johtopäätöksenä on, että toimenpiteiden keskinäiset vaikuttavuudet eivät vaihtelee myöskään eri työnhakijaryhmien keskuudessa.¹⁵

Adda, Costa Dias, Meghir ja Sianesi (2007) tarkastelevat Ruotsin 1990-luvun lopun aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta monista muista tutkimuksista poiketen hyödyntämällä rakenteellista estimointia (ks. alaviite 2) edellä esiteltyjen mikroekonometristen menetelmien sijaan. He spesifioivat työn tarjontaa koskevan taloustieteellisen mallin, joka ottaa huomioon tärkeimmät tuolloisen työvoimapolitiikan aktiivisten ja passiivisten osien luomat kannusteet ja mallintaa näiden pohjalta henkilöiden tekemiä päätöksiä toimenpiteisiin osallistumista ja työmarkkina-asemaa koskien. He estimoivat mallin käyttäen hallinnollisia rekisteriaineistoja ja keskittyvät tarkastelemaan 26–30-vuotiaita heikosti koulutettuja (1–2 vuotta toisen asteen koulutusta) miehiä, jotka jäivät työttömiksi jossain vaiheessa vuotta 1996. Estimoidun mallin simulaatioiden perusteella tuetulla työllistämisellä on selvästi erilaisia työvoimakoulutuksia myönteisemmät vaikutukset myöhempään työllistymiseen ja ansioihin. Adda ym. (2007) myös havaitsevat, että toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen verrattuna tuettu työllistäminen edistää työmarkkina-asemaa nopeuttamalla siirtymistä työllisyyteen, nostamalla palkkatasoa ja johtamalla pidempiin työllisyysjaksoihin tukijakson jälkeen. Sen sijaan työvoimakoulutusten vaikutukset näyttävät olevan hyvin vaatimattomia.

2.2.3. Tanska

Jespersen, Munch ja Skipper (2008) tarkastelevat aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta Tanskassa vuosina 1995–2005 laajojen rekisteriaineistojen avulla hyödyntäen kaltaistamista. Tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 1995 alussa työttömiksi joutuneita ja arvioidaan eri toimenpiteiden vaikutuksia työllisyyteen ja vuosiansioihin vuoteen 2005 asti verrattuna tilanteeseen, jossa työtön ei osallistu mihinkään toimenpiteeseen. Arviointiin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin kuuluvat yksityisen sektorin ja julkisen sektorin työvalmennukset, työvoimakoulutukset sekä muut pienemmät toimenpiteet. Näistä tämän kirjallisuuskatsauksen kannalta relevanteimpia ovat työvalmennukset. Yksityisen sektorin työvalmennus tarjoaa työttömälle työpaikalla tapahtuvaa koulutusta. Työnantaja maksaa työttömälle työehtosopimuksen mukaista palkkaa, mutta saa koulutusjakson ajaksi palkkatukea. Julkisen sektorin työvalmennuksessa koulutuksen tarjoaa julkisen sektorin työnantaja, ja työntekijän työaika sovitetaan siten, että valmennusjakson aikana kuukausiansiot vastaavat työttömyysetuuksien määrää. Työvalmennusjakson kesto on yksityisellä sektorilla keskimäärin lyhyempi (22 viikkoa) kuin julkisella sektorilla (39 viikkoa). Jespersenin ym. (2008, s. 864) mukaan tämä saattaa johtua yksityisen sektorin valmennukseen osallistuvien keskimäärin paremmista työllistymisedellytyksistä.

Toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia tarkastellessaan Jespersen ym. (2008) havaitsevat, että yksityisen sektorin työvalmennuksen työllisyysvaikutukset muuttuvat positiivisiksi hie-
man yli vuosi valmennuksen aloittamisen jälkeen ja pysyvät positiivisina lähes koko tarkastelujakson ajan eli vuoden 2005 loppuun asti. Tämä selittyy suureksi osaksi sillä, että moni jatkaa yrityksessä tuetun valmennusjakson päättymisen jälkeen. Muiden toimenpiteiden osalta positiivisia työllisyysvaikutuksia ei havaita, eikä niillä näytä olevan vaikutusta työllisyyteen toimenpiteen päättymisen jälkeen. Ansiovaikutuksia tarkasteltaessa toimenpiteiden vaikutukset ovat samankaltaisia. Yksityisen sektorin työvalmennuksella on positiivisia

¹⁵ Tuloksiin voi liittyä kuitenkin jonkin verran epävarmuutta. Carlingin ja Richardsonin (2004, s. 15) mukaan tulokset eivät todennäköisesti kärsi valikoitumisharhasta, sillä he osoittavat toimenpiteeseen valikoitumisen riippuvan työttömän havaittavien ominaisuuksien sijaan ensisijaisesti siitä, minkä työvoimatoimiston asiakkaana hän on. Valikoitumisharhaa voi silti esiintyä, mikäli eri työvoimatoimistot sijoittavat työttömiä toimenpiteisiin eri tavoin ja sijoittamiskäytännöt perustuvat aineistosta havaitsemattomiin tekijöihin, jotka vaikuttavat myös työllistymisedellytyksiin. Lisäksi he toteavat, että suhteellisesti huonoimiksi osoittautuneet, valmennusta tarjoavat toimenpiteet voivat vain toimia osana laajempaa sovitettua toimenpideketjua. Koska tutkimuksessa tarkastellaan vain ensimmäisen toimenpiteen vaikutusta työttömyyden keston, kaikkien vaikutuksien lasketaan johtuvan vain tästä toimenpiteestä. Näin ollen tällaisten kokonaisuuksien vertailut esim. palkkatukeen eivät ole välttämättä kovin mielekkäitä.

ansiovaikutuksia valmennuksen jälkeenkin, ja nämä vaikutukset säilyvät koko tarkastelujakson: esim. tarkastelujakson päätösvuonna valmennukseen osallistuneiden ansiot ovat keskimäärin noin 8,9 prosenttia korkeammat. Muilla toimenpiteillä ei sen sijaan ole myöhempiä positiivisia ansiovaikutuksia.

Christensen (2010) vertailee kolmen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikuttavuutta työllisyyteen ja ansioihin Tanskassa vuosina 2002–2006. Tarkasteltavan ajanjakson pituus (viisi vuotta) mahdollistaa toimenpiteiden lyhyen aikavälin vaikutusten lisäksi myös pidemmän aikavälin vaikutusten arvioimisen. Hän tarkastelee yksityisen sektorin palkkatuetun työllistämisen, julkisen sektorin työllistämisen sekä työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta työttömyyskorvaukseen oikeutettujen 30–50-vuotiaiden henkilöiden (pl. maahanmuuttajat) keskuudessa, jotka osallistuvat johonkin toimenpiteeseen vuoden 2002 ensimmäisellä viikolla. Sianesin (2008) tavoin hän tutkii kaltaistamista hyödyntämällä, kuinka neljännesvuosittainen työllisyysaste ja vuosiansiotulot eroavat henkilöillä, jotka osallistuvat yhteen toimenpiteistä kahden muun toimenpiteen sijaan (ks. alaviite 12).

Christensenin (2010) löydökset ovat linjassa Jespersenin, Munchin ja Skipperin (2008) varhaisempaa ajanjaksoa koskevien tulosten sekä Sianesin (2008) ja Carlingin ja Richardsonin (2004) Ruotsia koskevien tulosten kanssa. Yksityisen sektorin tukityöllistäminen on selvästi vaikuttavin toimenpide: sekä julkisen sektorin työllistämiseen että työvoimakoulutukseen osallistumiseen verrattuna neljännesvuosittainen työllisyysaste on noin 22 prosenttiyksikköä korkeampi 1–2 vuotta toimenpiteen alkamisen jälkeen. Tämän jälkeen erot työllisyysasteessa laskevat tasaisesti, mutta ero on edelleen noin 5–7 prosenttiyksikköä vielä 4–5 vuoden jälkeen. Julkisen sektorin työllistämisen ja työvoimakoulutuksen välillä ei sen sijaan ole selvää eroa myöhempää työllisyyttä koskevien vaikutusten suhteen. Vuosiansiotuloja koskevat vertailut antavat melko samankaltaisen kuvan. Tarkastellessaan vaikutusten vaihtelua eri ryhmien kesken Christensen (2010) toteaa, että yksityisen sektorin tukityöllistäminen hyödyttää erityisesti naisia, 35–39-vuotiaita sekä ammatillisen tai vain toisen asteen koulutuksen omaavia työttömiä.

Graversen ja Jensen (2010) tarkastelevat erityisesti yksityisen sektorin palkkatuetun työllistämisen vaikutuksia muihin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin verrattuna Tanskassa 1990-luvun loppupuoliskolla. Tarkasteluissa keskitytään henkilöihin, jotka päättivät jonkin vähintään kahden viikon pituisen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen vuosien 1994–1998 aikana ja olivat 18–59-vuotiaita toimenpiteen alkaessa. Monista muista tutkimuksista poiketen he keskittyvät työttömiin, jotka *eivät* ole oikeutettuja työttömyyskorvaukseen (toisin kuin esim. Jespersen ym., 2008, ja Christensen, 2010), vaan saavat tarvehankintaista sosiaaliavustusta (engl. welfare benefit). Työvoimatoimistojen sijaan kunnat ovat vastuussa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden tarjoamisesta sosiaaliavustuksen saajille, ja yli puolet toimenpiteisiin osallistujista saavat sosiaaliavustusta (Graversen ja Jensen, 2010, ss. 548–549). Edellä kuvattujen mikroekonometristen menetelmien sijaan he hyödyntävät ns. piilevän muuttujan (engl. latent variable) mallia, joka sallii toimenpiteeseen valikoitumisen riippuvan sekä aineistossa havaittavista että havaitsemattomista tekijöistä (ks. Aakvik, Heckman ja Vytlacil, 2005). Tämän menetelmän etuna on, että he kykenevät tarkastelemaan toimenpiteen keskimääräisten vaikutusten lisäksi vaikutusten vaihtelua toimenpiteeseen osallistujien keskuudessa ja antamaan näin monipuolisemman kuvan toimenpiteen mahdollisista vaikutuksista.

Graversenin ja Jensenin (2010) tulokset ovat varsin yllättäviä muu tutkimusnäyttö huomioon ottaen. Tarkastellessaan toimenpiteiden vaikutuksia työllisyyteen vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen, he havaitsivat, ettei yksityisen sektorin tukityöllistäminen keskimäärin edistä työllistymistä tukityöllistettyjen keskuudessa muihin toimenpiteisiin (julkisen sektorin tuettu

työllistäminen, koulutus/valmennus ja muut pienemmät toimenpiteet) osallistumiseen verrattuna. Sen sijaan yksityisen sektorin tukityöllistämisen keskimääräinen vaikutus työllistymiseen koko tarkasteltavassa joukossa (engl. average treatment effect, lyh. ATE), eli ei vain toimenpiteeseen osallistuvien keskuudessa, on kuitenkin positiivinen. Käytännössä tulokset siis viittaisivat siihen, että yksityisen sektorin tukityöllistäminen keskimäärin edistää *koko tarkasteltavasta joukosta* satunnaisesti valitun henkilön työllisyyttä, muttei sen sijaan keskimäärin edistä satunnaisesti *tähän toimenpiteeseen osallistuneiden joukosta* valitun henkilön työllisyyttä. Tämän havainnon perusteella Graversen ja Jensen (2010) toteavatkin, että yksityisen sektorin palkkatukea näyttävät pääosin siis saavan sellaiset henkilöt, joiden työllistymisedellytyksiä tuki ei todellisuudessa paranna. He arvioivatkin, että palkkatuen paremmalla allokoinnilla tuensaajien odotettua työllistymisastetta vuosi tukijakson päättymisen jälkeen voitaisiin kasvattaa jopa neljällä prosenttiyksiköllä (n. 10 prosentilla). He eivät kuitenkaan pysty tutkimaan tarkemmin, johtuuko yksityisen sektorin palkkatuen tehoton allokaatio esim. työttömien tai virkailijoiden kyvyttömyydestä arvioida eri toimenpiteiden mahdollisuuksia edistää työttömien työllistymisedellytyksiä vai virkailijoiden kannusteista valita tuensaajiksi lähinnä henkilöitä, joiden työllistymisedellytykset olisivat muita paremmat tukea ilmankin.

Kuten Graversen ja Jensen (2010) toteavat, heidän tuloksensa viittaavat siihen, että muussa kirjallisuudessa estimoidut toimenpiteiden keskimääräiset vaikutukset kätkevät alleen huomattavaa vaihtelua vaikutuksissa toimenpiteeseen osallistujien joukossa. Lisäksi aineistossa havaitsemattomien tekijöiden vaikutus toimenpiteeseen osallistumiseen näyttää olevan huomattavaa, sillä yllä esitetyt päätulokset eroavat selvästi vaikutuksista, joita saataisiin, mikäli toimenpiteisiin valikoitumisen oletettaisiin perustuvan vain aineistossa havaittaviin tekijöihin. He kuitenkin huomauttavat, että tutkimuksessa tehtyihin tarkasteluihin liittyy rajoituksia. Toimenpiteitä tarkastellaan vain verrattuna toiseen toimenpiteeseen osallistumiseen eikä kokonaan niiden ulkopuolelle jäämiseen. He tarkastelevat myös vain toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia. Lisäksi käytettävä ekonometrinen malli tekee empiiristen analyysien helpottamiseksi oletuksia mm. havaitsemattomien tekijöiden jakaumasta tarkasteltavassa joukossa ja virhetermien rakenteesta, eikä ole selvää, kuinka herkästi tulokset riippuvat joistakin näistä oletuksista. Ei myöskään ole välttämättä selvää, että palkkatuen vaikutukset työttömyyskorvaukseen oikeutettujen joukossa yleistyisivät helposti sosiaaliavustusta saavien joukkoon.

Kaiser ja Kuhn (2016) tarkastelevat Tanskassa vuonna 2005 luotua mielenkiintoista palkkatukijärjestelmää (nk. ”innovaatioavustajan palkkatukijärjestelmää”), joka on suunnattu korkeasti koulutetuille henkilöille, jotka ovat suorittaneet toisen asteen jälkeisen tutkinnon. Järjestelmän tavoitteena on sekä edistää kohderyhmän työllisyyttä että tuoda palkkatukea saaviin yrityksiin korkeammin koulutettuja työntekijöitä. He tarkastelevat kaikkia tätä palkkatukea saaneita henkilöitä (yht. 364 hlöä) ja yrityksiä (yht. 316 kpl) vuosien 2005–2010 välillä ja tutkivat palkkatuen vaikutusta sekä tuensaajien työllisyyteen ja palkkatasoon että tukea saaneisiin yrityksiin erilaisten indikaattorien perusteella. Tarkasteltavan ajanjakson aikana palkkatukea kykenivät hakemaan vähintään vuoden vanhat pienet ja keskisuuret yritykset, joiden henkilöstössä enintään kahdella on toisen asteen jälkeinen tutkinto ja joiden liikevaihto on yli 130 000 euroa. Palkkatukea hakevan yrityksen oli laadittava kehitysprojekti, joka tuella työllistetyn henkilön oli tarkoitus toteuttaa. Palkkatuki vastasi enintään puolta työllistetyn henkilön palkasta, ja tukea oli mahdollista saada 6–12 kuukaudeksi.

Valikoitumisongelman ratkaisemiseksi Kaiser ja Kuhn (2016) hyödyntävät sekä kaltaistamista että EE-menetelmää. He kaltaistavat palkkatukea saavat ja tuen ulkopuolelle jääneet henkilöt ja yritykset tukijaksoa edeltävän vuoden taustamuuttujien ja -indikaattorien suhteen. EE-menetelmää hyödynnetään mahdollisten yrityksiä ja tukityöllistettyjä koskevien

havaitsemattomien tekijöiden vaikutusten eliminoimiseksi.¹⁶ Tulosten perusteella palkkatuki ei näytä saavuttaneen tavoitteitaan: tuella ei ollut keskimäärin vaikutusta tukityöllistettyjen henkilöiden myöhempään työllistymiseen eikä tukea saaneiden yritysten henkilöstömäärään tai esim. niiden tuottamaan arvonlisäykseen tai työpanoksen tuottavuuteen. Palkkatuki näyttää jopa haitanneen sen avulla työllistyneitä, sillä estimaattien perusteella heidän keskimääräiset vuositulonsa ovat itse asiassa selvästi pienemmät kontrolliryhmään verrattuna kunakin vuonna tukijakson jälkeen. (Tosin vain ensimmäistä tukijakson jälkeistä vuotta koskeva estimaatti on tilastollisesti merkitsevä.) Tukea saaneet yritykset näyttävät siis suurelta osin luopuneen tukityöllistetyistä työntekijöistään heti tukijakson päätyttyä. Tämä voi johtua palkkatuen heikosta suunnittelusta: esimerkiksi tukijakson aikana toteutettu projekti on voinut olla irrallaan yrityksen ydinliiketoiminnasta, eikä projektia ollut tarkoitus integroida osaksi yrityksen muuta toimintaa.

2.2.4. Norja

Røed ja Raaum (2006) tarkastelevat Norjan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutuksia työllisyyteen hyödyntämällä rekisteriaineistoja, jotka sisältävät tietoja kaikista työttömyyskorvaukseen oikeutettujen henkilöiden kokemista työttömyysjaksoista maaliskuun 1989 ja kesäkuun 2002 välillä. Muiden Pohjoismaiden tavoin Norjassa tarjottavat toimenpiteet voidaan jakaa neljään luokkaan: työvoimakoulutukseen, julkisen sektorin väliaikaiseen työllistämiseen, yksityisen sektorin palkkatuettuun työllistämiseen ja työharjoitteluun yksityisellä tai julkisella sektorilla. Sianesin (2004) tavoin Røed ja Raaum (2006) eivät tarkastele toimenpiteitä erikseen, vaan he tutkivat toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia koettujen työttömyysjaksojen keston. Analyysit perustuvat edellä esitettyjen mikroekonometristen menetelmien sijaan ns. timing-of-events -malliin (Abbring ja van den Berg, 2003), jossa sallitaan valikoituminen toimenpiteisiin sekä aineistossa havaittavien että havaitsemattomien tekijöiden perusteella, mutta tehdään joitakin oletuksia siitä, kuinka estimoitavat parametrit ovat yhteydessä toisiinsa.

Røed ja Raaum (2006, ks. Table 4) havaitsevat lyhyen aikavälin vaikutuksia tarkastelluttaan, että toimenpiteet nostavat niihin osallistuvien todennäköisyyttä työllistyä toimenpiteen päättymistä seuraavan kuukauden aikana sukupuolesta ja ikäryhmästä riippuen keskimäärin 23–66 prosentilla kantaväestön keskuudessa ja 58 (96) prosentilla maahanmuuttajataustaisten miesten (naisten) keskuudessa. Tarkemmat tarkastelut osoittavat toimenpiteiden jälkeisten työllistymisvaikutusten olevan kokonaisuudessaan suuremmat matalasti koulutettujen keskuudessa ja paremman suhdannetilanteen aikana. Vaikutukset ovat sen sijaan pienemmät iäkkäämpien työttömien keskuudessa. Naisten ja nuorten miesten keskuudessa vaikutukset näyttävät myös kasvavan jonkin verran toimenpiteen keston pidentyessä. Koska toimenpiteitä kuitenkin tarkastellaan vain yhtenä kokonaisuutena, ei valitettavasti ole selvää, johtuvatko yllä luetellut vaihtelut toimenpiteiden todellisista vaikuttavuuseroista eri ryhmien välillä vai lähinnä siitä, että nämä ryhmät päätyvät keskimäärin erilaisiin toimenpiteisiin.

Zhang (2003) täydentää Røedin ja Raaumin (2006) analyyseja tarkastelemalla yksittäisten toimenpiteiden (pl. työharjoittelut) vaikutuksia työllistymiseen. Hyödyntäen samoja aineistoja ja samankaltaista empiiristä menetelmää kuin Røed ja Raaum (2006) hän keskittyy tarkastelemaan vaikutuksia tammikuun 1990 ja joulukuun 2000 välisellä ajanjaksolla ja työttömyyskorvaukseen oikeutettujen 25–50-vuotiaiden henkilöiden joukossa, jotka ovat olleet vähintään 12 kuukautta työllisenä ennen työttömyysjakson alkamista. Tulosten perusteella

¹⁶ Ei ole kuitenkaan selvää, riittävätkö nämä menetelmät mahdollisen valikoitumisharhan poistamiseen, sillä Kaiser ja Kuhn (2016) eivät tiedä tarkkaan, kuinka palkkatuen hakuprosessi on yleensä toiminut. Heidän mukaansa prosessi on joissain tapauksissa lähtenyt tukeen oikeutetun henkilön yhteydenpidosta potentiaalisen yrityksen kanssa (Kaiser ja Kuhn, 2016, s. 1940). Tämä herättää epäilyksiä siitä, havaitaanko aineistossa kaikkia relevantteja taustamuuttujia ehdollisen riippumattomuusoletuksen täyttämiseksi.

sekä työvoimakoulutus että yksityisen sektorin palkkatuettu työllistäminen nostavat todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille toimenpiteen päättymisen jälkeen toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen verrattuna, etenkin naisten kohdalla. Julkisen sektorin väliaikainen työllistäminen ei taas näytä edistävän myöhempää työllistymistä, vaikka vaikutukset näyttävätkin olevan jokseenkin positiivisia nuorempien työnhakijoiden kohdalla.

2.2.5. Suomi

Kotimaisia tutkimuksia palkkatukijärjestelmän vaikuttavuudesta on valitettavasti verrattain niukasti ja tarkastelut rajoittuvat koskemaan lähes yksinomaan vain 1990-luvun ja 2000-luvun alkupuolen kattavaa ajanjaksoa. Asplund (2009, s. 104–105) tiivistää tämän kirjallisuuden. Aho ja Kunttu (2001) sekä Hämäläinen ja Tuomala (2006) havaitsivat yksityisen sektorin tukityöllistämisen edistävän työllistymistä avoimille työmarkkinoille, eikä Hämäläisen ja Tuomalan (2006) mukaan työllisyysvaikutusten suuruus riipu olennaisesti siitä, missä vaiheessa työttömyysjaksoa työllistämisjakso alkaa. Julkisen sektorin tukityöllistämällä ei sen sijaan näytä olevan vaikutusta avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tai se voi jopa haitata sitä. Myös Hämäläinen (1999) havaitsee yksityisen sektorin palkkatuen edistävän myöhempää työllisyyttä julkisen sektorin tukea paremmin tarkastellessaan aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia vuosina 1989–1994.

Ajankohtaisia kotimaisia vaikuttavuusarvioita tarjoavat tuoreessa raportissa Aho, Tuomala, Hämäläinen ja Mäkiäho (2018). Raportissa arvioidaan julkisen ja yksityisen sektorin palkkatuen, ammatillisen työvoimakoulutuksen, kuntouttavan työtoiminnan ja omaehtoisen opiskelun vaikutuksia työllisyyteen ja vuosiansioihin vuodet 2010–2014 kattavalla ajanjaksolla. Tarkastelut perustuvat Tilastokeskuksen yhdistettyyn työntekijä–työnantaja-aineistoon (ns. FLEED-aineisto) ja työ- ja elinkeinoministeriön työttömyysjaksoja koskeviin rekisteriaineistoihin. Tutkimuksen tarkastelujoukkoon kuuluvat kaikki 20–59-vuotiaat työttömät, joilla alkoi vähintään 30 päivää kestänyt työttömyysjakso vuoden 2010 aikana. Kaltaistamiseen perustuvissa arvioissa koeryhmän muodostavat ne, jotka ovat olleet 1, 6 tai 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä ja osallistuvat seuraavan kuukauden (12 kuukauden tapauksessa seuraavan kahden kuukauden) sisällä johonkin yllämainituista toimenpiteistä. Kontrolliryhmään sen sijaan kuuluvat yhtä pitkään työttömänä olleet henkilöt, jotka eivät osallistu seuraavan 1 (tai 2) kuukauden aikana mihinkään toimenpiteeseen.¹⁷

Ahon ym. (2018) vaikuttavuusarviot ovat linjassa muita Pohjoismaita koskevien arvioiden kanssa. Yksityisen sektorin palkkatukea saaneiden keskuudessa työllisenä olemisen todennäköisyys vuoden lopussa on keskimäärin noin 10–12 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää korkeampi koko tarkastelujakson aikana, kun tukijakso alkaa 1 tai 6 kuukauden jälkeen. Vaikutukset ovat suuremmat pitkäaikaistyöttömillä: tukijakson alkaessa 12 kuukauden jälkeen työllisyyden todennäköisyys on tarkastelujakson aikana jopa 20–28 prosenttiyksikköä korkeampi. Ansiotulovaikutukset ovat tässä ryhmässä myös huomattavimmat: tuensaajien vuosiansiot ovat viimeisenä tarkasteluvuonna (2014) noin 7 500 euroa suuremmat kuin kontrolliryhmällä.

Julkisen sektorin palkkatuella sen sijaan on negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen ensimmäisen kahden tarkasteluvuoden aikana, kun tukijakso alkaa 1 tai 6 kuukauden jälkeen. Kahta viimeistä tarkasteluvuotta koskien vaikutukset eivät kuitenkaan enää ole tilastollisesti merkitseviä. Pitkäaikaistyöttömille sen sijaan myös julkisen sektorin palkkatuesta näyttää olevan keskimäärin hyötyä: tukijakson alkaessa 12 kuukauden jälkeen tuensaajien työllisyyden

¹⁷ Raportissa ei siis valitettavasti vertailla toimenpiteitä pareittain toisiinsa, sillä Aho ym. (2018) toteavat joidenkin toimenpiteiden (erityisesti kuntouttavan työtoiminnan) olevan vahvasti kohdennettuja vain tietyille työttömien ryhmille. Näin ollen koeryhmän henkilöille olisi kaltaistamalla hyvin hankala löytää kelvollisia verrokkeja.

todennäköisyys on noin 7–10 prosenttiyksikköä kontrolliryhmää suurempi, ja vuosiansiot ovat noin 1 500–4 600 euroa korkeammat tarkasteluvuodesta riippuen.

Tarkasteluissa myös ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneiden työllisyyden ja vuosiansioiden havaitaan olevan kontrolliryhmää paremmat. Aho ym. (2018) kuitenkin toteavat, että eroja selittää osin valikoituminen, sillä kaltaistetussa kontrolliryhmässä suurempi osuus siirtyy tarkastelujakson aikana työvoiman ulkopuolelle. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työmarkkina-aseman taas havaitaan koko tarkastelujakson ajan pysyvän yhtä heikkona kuin kontrolliryhmässä. Tämä ei ole yllättävää, sillä kyseisen toimenpiteen kohdejoukko koostuu pitkälti pitkäaikaistyöttömistä, jotka osallistuvat yleensä useisiin toimenpiteisiin. Sen sijaan omaehtoisen opiskelun valinneiden keskuudessa työllisyyden havaitaan kohoavan tarkastelujakson aikana yleensä opiskelua edeltävälle tasolle. Ei kuitenkaan ole selvää, missä määrin tuloksia selittää toisaalta valikoituminen ja toisaalta opiskelun tuoma aito hyöty, joten selviä johtopäätöksiä opiskelun vaikuttavuudesta ei kannata vetää.

2.2.6. Nuoret

Monet tutkimukset tarkastelevat palkkatuen vaikuttavuutta tiettyjen työnhakijaryhmien keskuudessa. Asplundin ja Koistisen (2014) laaja kirjallisuuskatsaus tarkastelee, kuinka aktiivinen työvoimapolitiikka vaikuttaa nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-asemaan. Heidän mukaansa nuorten kohdalla olemassa olevan tutkimusnäytön perusteella palkkatuki edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Kotimaista lisätukea tälle havainnolle antaa Asplundin, Kauhasen ja Vanhalan (2017) ns. työpankkien vaikuttavuutta koskeva raportti. Myönteisiä vaikutuksia nuorten työllisyyteen ja ansiotuloihin on Suomen (Hämäläinen ja Ollikainen, 2004) lisäksi löydetty muun muassa Norjasta (Hardoy, 2005), Tanskasta (Bolvig, Jensen ja Rosholm, 2003), Saksasta (Caliendo, Künn ja Schmidl, 2011) ja Belgiasta (Göbel, 2008). Vaikka osassa näistä tutkimuksista ei ole erikseen tarkasteltu tuettua työllistämistä yksityiselle ja julkiselle sektorille, Asplund ja Koistinen (2014) sekä esimerkiksi Nekby (2008) kuitenkin toteavat julkisen sektorin tukityöllistämisen vaikuttavan yleensä heikosti tai jopa kielteisesti nuorten työllistymiseen (ks. myös Caliendo, Künn ja Schmidl, 2011). Yksityisen sektorin tukityöllistämisen voi siis olettaa olevan pääasiassa vaikutusten taustalla.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden käytännön toteutuksella voi olla etenkin nuorten kohdalla tärkeä rooli niiden vaikutusten kannalta. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa Larsson (2003), joka tarkastelee nuorille suunnatun työharjoittelun ja työvoimakoulutuksen vaikutuksia Ruotsissa 1990-luvun alkupuoliskolla. Hän tarkastelee rekisteriaineistoja ja kaltaistamista hyödyntämällä toimenpiteiden vaikutuksia niiden jälkeisiin vuosiansioihin, työllisyyteen ja kouluttautumiseen 20–24-vuotiaiden keskuudessa. Työharjoittelun tarkoituksena oli tarjota vähintään 4 kuukautta työttömänä olleille nuorille noin 6 kuukauden ajan palkkatuetta työtä. Hän ei kuitenkaan löydä myönteisiä vaikutuksia kummankaan toimenpiteen osalta kokonaan toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen verrattuna, vaikka työharjoittelu tosin vaikuttaakin vähemmän haitalliselta. Hänen mukaansa työharjoittelun tehottomuutta voivat selittää sen huono valmistelu ja toteutus sekä se, etteivät harjoittelun aikana teetetyt työtehtävät olleet yleensä kovin mielekkäitä. Harjoittelu ei näin ollen tarjonnut käytännössä hyviä mahdollisuuksia kerryttää inhimillistä pääomaa. Tulokset huomioiden ei ole kovin yllättävää, että nämä nuorille suunnatut palvelut lakkautettiinkin vuonna 1995 vain kolmen vuoden toiminnan jälkeen.

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta nuorten keskuudessa tarkastellaan myös Caliendo ja Schmidlin (2016) kirjallisuuskatsauksessa. Kuten Asplund ja Koistinen (2014), myös Caliendo ja Schmidl (2016) toteavat palkkatukeen perustuvien toimenpiteiden olevan

tyypillisesti vaikuttavampia kuin erilaiset koulutusta ja valmennusta tarjoavat toimenpiteet. He myös huomauttavat, että palkkatuki yhdistettynä nuorille tarjottavaan valmennukseen voi parantaa työllisyys- ja ansiovaikutuksia pelkkään palkkatukeen verrattuna. Toisaalta nuoret näyttävät hyötyvän aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä ylipäättään vähemmän kuin muut työnhakijat (ks. Card, Kluve ja Weber, 2010; 2017). Card ym. (2010, 2017) sekä Caliendo ja Schmidl (2016) eivät kuitenkaan pohdi mahdollisia selityksiä heikompien vaikutusten taustalla. Myös Asplund ja Koistinen (2014, s. 49) toteavat, ettei selviä syitä tälle ole toistaiseksi löydetty.

Valmennuksen ja palkkatuen yhteisvaikutuksia on tarkasteltu Ison-Britannian New Deal for Young People (NDYP) -ohjelmaa arvioivissa tutkimuksissa. Kyseinen ohjelma luotiin vuonna 1998 mutta lakkautettiin lopulta vuonna 2011, ja sen tavoitteena oli edistää työttömien nuorten työllistymisedellytyksiä. Kohdejoukkona olivat 18–24-vuotiaat, vähintään 6 kuukautta työttömänä olleet nuoret, ja vapaaehtoisuuden sijaan heidät velvoitettiin osallistumaan ohjelmaan työttömyyskorvausten menettämisen uhalla. Kolmivaiheisen ohjelman ensimmäisessä vaiheeseen kuului intensiivistä työnhakua ja perustaitoja tarjoavaa valmennusta. Mikäli nuori ei ollut työllistynyt ensimmäisen vaiheen aikana, tämän jälkeen toisessa vaiheessa tarjolla oli neljä vaihtoehtoista toimenpidettä: 6 kuukauden palkkatuettua työllistämistä, kokoaikaista koulutusta tai valmennuskurssia, vapaaehtoistyötä palkka- tai työttömyyskorvauksella tai julkisen sektorin tarjoamaa tukityötä ("Environmental Task Force"). Kolmas ja viimeinen vaihe koostui ensimmäisen tapaan lähinnä työnhakuvalmennuksesta.

Blundell, Costa Dias, Meghir ja Van Reenen (2004) arvioivat NDYP-ohjelman ensimmäisen vaiheen vaikutuksia nuorten työllisyyteen sen keston eli ohjelman ensimmäisen neljän kuukauden aikana. Useita tutkimusmenetelmiä hyödyntämällä he osoittavat ohjelman lisänneen nuorten työllistymistodennäköisyyttä avoimille työmarkkinoille (ts. muuhun kuin tuettuun työhön) vähintään prosenttiyksiköllä, eivätkä tulokset eroa oleellisesti käytetystä menetelmästä. Dorsett (2006) taas vertailee toisessa vaiheessa tarjottavien toimenpiteiden vaikutuksia ohjelmaan osallistuvien miesten työllisyyteen ja toteaa kaltaistamiseen perustuvien tarkastelujensa perusteella, että palkkatuettu työllistäminen edisti selkeimmin työllistymistä avoimille työmarkkinoille. RDD:tä ja ohjelman 24 vuoden yläikärajaa hyödyntävässä tutkimuksessaan De Giorgi (2005) taas havaitsee ohjelman nostaneen kokonaisuudessaan (ts. eri vaiheita erottelematta) siihen osallistuvien nuorten todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille vuoden sisällä ohjelman alkamisesta keskimäärin noin 6–7 prosenttiyksiköllä.

2.2.7. Maahanmuuttajat

Maahanmuuttajia koskien on toistaiseksi vain niukasti tutkimustietoa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta kuten muun muassa Asplund ja Koistinen (2014) toteavat. Huolimatta tutkimusnäytön lisääntymisestä muun muassa aineistojen laadun paranemisen myötä, ainakin kaksi tekijää hankaloittavat eri maissa toteutettujen, maahanmuuttajia koskevien vaikuttavuusarvioiden keskinäistä vertailua. Erityisesti maahanmuuttajille suunnatut toimenpiteet ovat ensinnäkin Asplundin ja Koistisen (2014) mukaan usein paikallisia ja hyvin pienessä mittakaavassa toteutettuja. Toiseksi tutkimuksissa käytettävät maahanmuuttajien määritelmät voivat vaihdella (esim. onko mukana ensimmäisen ja/tai toisen polven maahanmuuttajia) ja olla epätarkkoja ja siten vaikeuttaa eri tutkimusten välistä vertailtavuutta.

Nykyisen tutkimuskirjallisuuden perusteella yksityisen sektorin palkkatuki näyttää Asplundin ja Koistisen (2014) sekä Nekbyn (2008) mukaan edistävän maahanmuuttajien työllisyyttä kaikista aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä parhaiten. Myös Butschek ja Walter (2014) päätyvät toteamaan lähinnä Pohjoismaita ja Saksaa koskevia tutkimuksia tarkastelevassa meta-analyysissään, että palkkatuki näyttää selkeimmin edesauttavan

maahanmuuttajien myöhempää työllistymistä. Muiden toimenpiteiden osalta tutkimusnäyttö on puolestaan hatarampaa ja epäselvempää.

Joissakin Pohjoismaita koskevissa tutkimuksissa on kuitenkin löydetty viitteitä siitä, että aktiivisella työvoimapolitiikalla voi ylipäänsä olla myönteisempiä vaikutuksia maahanmuuttajien keskuudessa kantaväestöön verrattuna. Esimerkiksi Norjaa koskevassa tutkimuksessa Kvinge ja Djuve (2006) havaitsivat palkkatuen työllisyysvaikutusten olevan myönteisempiä ei-länsimaalaisten maahanmuuttajien (pl. Latinalaisesta Amerikasta tulleiden) keskuudessa kuin erilaiset koulutus- ja työharjoitteluohjelmat. Myös jälkimmäiset toimenpiteet kuitenkin edistävät työllistymistä, kun taas kantaväestöön kuuluvien osallistujien työllistymistä ne saattavat jopa haitata. Tanskaa ja sosiaaliavustukseen oikeutettuja, ei-länsimaalaisia työttömiä maahanmuuttajia koskien Heinesen, Husted ja Rosholm (2013) taas toteavat, että palkkatuki nopeuttaa siirtymistä työllisyyteen keskimäärin jopa 10 kuukaudella naisten ja 15 kuukaudella miesten keskuudessa toimenpiteiden ulkopuolella olemiseen verrattuna. Myös muihin toimenpiteisiin osallistuminen kuitenkin nopeuttaa avoimille työmarkkinoille siirtymistä: julkisen sektorin tukityöllistäminen noin neljällä kuukaudella ja muut toimenpiteet (koulutukset ja valmennukset yms.) noin 1,5 kuukaudella.

Tärkeä huomioitava seikka tarkasteltaessa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuutta maahanmuuttajien keskuudessa on, että toimenpiteiden lisäksi maahanmuuttajien työllisyyttä voidaan tukea myös erilaisten kotouttamisohjelmien avulla. Näin ollen tulevissa tutkimuksissa olisi keskeistä vertailla, kuinka kotouttamisohjelmien ja aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutukset vertautuvat toisiinsa ja mahdollisesti täydentävät toisiaan. Viimeaikaista näyttöä kotouttamissuunnitelmien myönteisistä vaikutuksista maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan tarjoavat muun muassa Anderson Joona ja Nekby (2012) Ruotsia koskien ja Sarvimäki ja Hämäläinen (2016) Suomea koskien.

2.2.8. Osatyökykyiset

Tutkimusnäyttöä aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta osatyökykyisten¹⁸ keskuudessa on Asplundin ja Koistisen (2014) mukaan vähän, vaikka esimerkiksi Suomessa on muuten tutkittu pitkään osatyökykyisten työllistymistä, työllisyyden tukemista ja erilaisten osatyökykyisille suunnattujen toimien vaikuttavuutta. Tästä huolimatta kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta löytyy kuitenkin jonkin verran viimeaikaista tutkimusnäyttöä erityisesti osatyökykyisille suunnattujen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Datta Gupta ja Larsen (2010) tutkivat Tanskassa vuonna 1998 luotua joustotyöjärjestelmää, jossa pitkään osatyökykyisenä¹⁹ ollut henkilö voi saada työstään täyden palkan, ja työnantaja saa samalla palkkatukea työsuhteen koko keston ajaksi. He osoittavat, että joustotyöllä on myönteinen vaikutus 18–49-vuotiaiden osatyökykyisten työllisyyteen. Sen sijaan joustotyöjärjestelmä ei näytä vaikuttaneen osatyökykyisten siirtymiseen pois työkyvyttömyyseläkkeeltä tai vähentäneen työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumista. Koska palkkatuen kesto ei ole rajattu, tällaista järjestelmää ei kuitenkaan voi välttämättä verrata kovin luontevasti tavaliseen, kestoltaan rajattuun palkkatukeen.

Vuonna 2002 joustotyöjärjestelmää muutettiin siten, että palkkatukea alennettiin valtion työnantajien osalta, muttei kuntien työnantajien ja yritysten osalta. Kyseistä muutosta tarkastelevassa jatkotutkimuksessaan Datta Gupta, Larsen ja Thomsen (2015) havaitsivat,

¹⁸ Itse asiassa jo osatyökykyisten työmarkkina-asemaa koskeva vertaileva kuvaileva tutkimus eri maiden välillä ja yli ajan on haastavaa, sillä osatyökykyisyyden määritelmät voivat vaihdella maasta ja tutkimuksesta riippuen. Katsauksessaan Asplund ja Koistinen (2014) määrittelevät osatyökykyiseksi henkilön, jolla on vamma tai sairauden vuoksi haasteita työmarkkinoilla.

¹⁹ Tutkimuksessa hyödynnetään kahta kyselypohjaista poikkileikkausaineistoa. Ongelmana näissä aineistoissa kuitenkin on, että työkykyä koskevat tiedot perustuvat vastaajien itsearviointiin. Näin ollen tutkimuksessa tarkasteltavat osatyökykyiset saattavat erota ainakin jossain määrin sellaisesta aineistosta, jossa osatyökykyiset olisi havaittu esim. rekisteritietojen perusteella.

että tuen alentamisen jälkeen valtion työnantajat vähensivät joustotöillä työllistämistä, kun kuntien työnantajat taas vastaavasti nostivat työllistämistä. Ei tosin ole selvää, missä määrin nämä kehitykset johtuvat itse muutoksesta ja missä määrin taas muista tekijöistä. Muutos vaikutti kuitenkin huomattavasti siihen, keitä valtion työnantajat työllistivät joustotyöjärjestelmän kautta: niiden joustotyösopimuksen kautta työllistettyjen, joilla oli aiemmin ollut normaali työsuhte samana työnantajan kanssa, osuus nimittäin kasvoi 39 prosenttiyksikköä. Sen sijaan niiden joustotyösopimuksen kautta työllistettyjen, jotka olivat aiemmin olleet joko työttömänä tai työvoiman ulkopuolella, osuus laski 32 prosenttiyksikköä.²⁰ Datta Gupta ym. (2015) tulkitsevan näiden tulosten johtuvan siitä, että työnantajien ollessa epätietoisia potentiaalisten työntekijöiden tuottavuudesta (kuten he ovat vailla työtä olevien osatyökykyisten tapauksessa) he suosivat muutoksen jälkeen työllistämässä aiempaa työhistoriaa omaavia henkilöitä.

Jiménez-Martín, Mestres ja Castelló (2017) tarkastelevat Espanjassa vuosien 1990–2014 aikana vaihtelevaa eri puolilla maata voimaan tullutta järjestelmää, jossa osatyökykyisen palkkaavalle työnantajalle maksetaan kertaluontoinen palkkatuki. Heidän tuloksensa osoittavat, että tuki ei yleisesti ottaen edistänyt merkittävästi osatyökykyisten siirtymistä työllisyyteen. Joillekin ryhmille tuesta näyttää kuitenkin olleen hyötyä: tuki edisti iäkkäämpien osatyökykyisten siirtymistä työttömyydestä määrä- ja kokoaikaiseen työhön sekä naisten siirtymistä määräaikaisesta kokoaikaiseen työhön. Jiménez-Martín ym. (2017) tutkivat myös tukeen kuuluvaa työsuojeluehtoa, joka velvoittaa työnantajia pitämään työllistetyn henkilön työssä tietyn vähimmäisajan, mikäli henkilö palkataan kokoaikaiseen työhön. Vähimmäisajanjakson keston alueellista vaihtelua hyödyntämällä he osoittavat, että pidempi ajanjakso on yhteydessä pienempään todennäköisyyteen työllistyä kokoaikaisesti ja vastaavasti suurempaan määräaikaiseen työllistymiseen.

Markussen ja Røed (2014) vertailevat osatyökykyisille suunnattujen aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden (ns. ammatillisen kuntoutuksen) vaikutuksia Norjassa kattavien rekisteriaineistojen avulla.²¹ Vaikutusten estimoimisessa he hyödyntävät tarjottavissa toimenpiteissä havaittuja alueellisia eroja, jotka luovat ikään kuin satunnaista vaihtelua eri toimenpiteisiin osallistumisessa. Tutkimuksen tarkastelujoukon muodostavat kaikki 18–57-vuotiaat, vuosien 1996–2005 aikana ns. väliaikaisen työkyvyttömyysavustuksen piiriin tulleet henkilöt, joilla oli näin mahdollisuus osallistua ammatilliseen kuntoutukseen, ja heidän tulemiaan seurataan seuraavien seitsemän vuoden ajan. Tulosten perusteella varhaisessa vaiheessa tarjottava, tavanomaista työtä muistuttava palkkatuettu työllistäminen edistää parhaiten työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Myös tavanomaiseen koulutukseen siirtyminen edistää työllistymistä, kun taas tuettu suojatyöllistäminen ja kohdennetut työvalmennukset eivät ole kovin hyödyllisiä.

Angelov ja Eliason (2014) tutkivat rekisteriaineistoja hyödyntämällä kolmen osatyökykyisille suunnatun aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteen vaikutuksia ansiotuloihin, työllisyyteen ja työkyvyttömyysavustusten saamiseen Ruotsissa. Ensimmäinen toimenpiteistä tarjoaa palkkatuetta työtä yksityisellä tai julkisella sektorilla. Palkkatukea voidaan maksaa työnantajalle enintään neljän vuoden ajan. Toinen toimenpiteistä tarjoaa suojatyötä (ts. avoimilta työmarkkinoilta suojattua työtä) julkisella sektorilla enintään vuoden ajan. Tämä toimenpide on kohdennettu henkilöille, joiden työkyky on pääosin heikompi kuin ensimmäiseen toimenpiteeseen osallistuvilla. Myös tässä toimenpiteessä työnantaja saa palkkatukea, mutta

²⁰ Tutkimuksessa ei valitettavasti tarkastella, kuinka muutos vaikutti sellaisten osatyökykyisten henkilöiden työllistämiseen, jotka olivat aiemmin olleet töissä muualla kuin valtion työnantajilla. Syynä tähän lienee ilmeisesti tällaisten tapausten vähäisyys.

²¹ Muunlaisia toimenpiteitä koskevista norjalaistutkimuksista ainakin kolme ovat mainitsemisen arvoisia. Aakvik (2003) tarkastelee osatyökykyisille suunnatun, työllistymisen edistämiseen tähtäävän koulutuksen vaikuttavuutta. Aakvik ja Dahl (2006) tarkastelevat suojatyötä tarjoavissa yrityksissä työskennelleiden siirtymä avoimille työmarkkinoille. Markussen ja Røed (2016) taas tarkastelevat osatyökykyisille kohdistetun, useita erilaisia toimenpiteitä yhdistävän "pätevöittämisohjelman" työllisyysvaikutuksia.

työllistettävän työturva on heikompi. Kolmas toimenpide tarjoaa työtä valtio-omisteisessa yrityksessä, jonka tehtävänä on tarjota työtä osatyökykyisille. Työsuhteen kestoa ei periaatteessa ole rajattu, ja tarjottavan työn on tarkoitus olla mielekästä ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Angelov ja Eliason (2014) vertailevat kaltaistamista hyödyntämällä vuoden 2004 aikana johonkin toimenpiteistä osallistuneita 22–59-vuotiaita henkilöitä niihin, jotka olivat niihin oikeutettuja mutta eivät niihin osallistuneet. Toimenpiteisiin osallistuneiden keskimääräisiä tulemia osallistumista seuraavien viiden vuoden aikana estimoidaan tämän jälkeen vertailemalla niihin osallistuneita kontrolliryhmän henkilöihin, jotka eivät olleet siihen mennessä osallistuneet toimenpiteisiin. Tulosten perusteella kukin toimenpiteistä edistää työllisyyttä sekä ansiotuloja ja käytettävissä olevia tuloja koko tarkastelujakson ajan. Ne myös vähentävät saatujen työkyvyttömyysavustusten määrää, mutta eivät näytä vähentävän selvästi todennäköisyyttä saada niitä. Toimenpiteet kuitenkin *vähentävät* työllistymistä *avoimille* työmarkkinoille: viidentenä tarkasteluvuonna työllisyyden todennäköisyys on noin 10 prosenttiyksikköä pienempi palkkatuen tapauksessa ja noin 5 prosenttiyksikköä pienempi suojatyön tapauksessa.

Asplund ja Koistinen (2014, s. 128) huomauttavat, että erityisesti osatyökykyisille kohdennettujen toimenpiteiden arviointitutkimusten tulokset eivät ole välttämättä kovin relevantteja Suomen järjestelmän kannalta, koska Suomessa ei ole käytössä suoraan osatyökykyisille suunnattuja työvoimapalveluja (mikäli ammatillista kuntoutusta ei mielletä osaksi työvoimapalveluita). Koska yleisen palkkatuen vaikuttavuutta erityisesti osatyökykyisten työmarkkina-asemaan ei myöskään ole tiettävästi tutkittu, yleisen palkkatuen vaikuttavuudesta ei valitettavasti voi sanoa tällä hetkellä kovin paljoa. Asplund ja Koistinen (2014) korostavat myös, että osatyökykyisten kohdalla on tärkeää tarkastella aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta osana laajempaa heitä tukevaa järjestelmää, johon voivat kuulua mm. osatyökykyisen syrjinnän kieltävä lainsäädäntö, erilaiset osatyökykyisten määräsuusjärjestelmät²² ja työkyvyttömyysetuudet. Asplund ja Koistinen (2014) tarkastelevat monipuolisesti työvoimapolitiikan ja näiden institutionaalisten tekijöiden yhteisvaikutuksia kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa raporttinsa luvussa 19.

2.2.9. Pitkäaikaistyöttömät

Pitkäaikaistyöttömät kuuluvat keskeisiin aktiivisen työvoimapolitiikan kohderyhmiin. Pitkäaikaistyöttömyydestä onkin muodostunut Suomessa rakenteellinen ongelma etenkin 1990-luvun laman jälkeen, kuten Asplund ja Koistinen (2014, luku 22) huomauttavat. Suomessa pitkäaikaistyöttömyyttä on pyritty torjumaan velvoittamalla työttömiä osallistumaan työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Kuten aiemmin jo todettiin, Cardin, Kluven ja Weberin (2010, 2017) meta-analyysien perusteella pitkäaikaistyöttömät näyttävät keskimäärin hyötävän suhteellisesti muita enemmän aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteistä ja etenkin yksityisen sektorin palkkatuesta. Pitkäaikaistyöttömät ovatkin yksi tärkeimmistä palkkatuen kohderyhmistä (Betcherman, Olivas ja Dar, 2004; Kluge, 2010), mikä ei liene kovin yllättävää, sillä pitkäaikaistyöttömillä työllistymisen todennäköisyys ilman tukea on heikompi ja todennäköisyys siirtyä kokonaan työvoiman ulkopuolelle suurempi kuin monilla muilla työikäiseen väestöön kuuluvilla ryhmillä.

²² Mm. kahdessa Itävaltaa koskevassa tutkimuksessa tarkastellaan määräsuusjärjestelmien ja palkkatukien yhteisvaikutuksia. Lalive, Wuellrich ja Zweimüller (2012) havaitsivat, että määräsuusjärjestelmä, yhdistettynä sitä noudattaville yrityksille myönnettävään palkkatukeen ja sitä rikkoville määrättävään veroon, lisää hieman osatyökykyisten työllisyyttä yrityksissä, jotka sijaitsevat lähellä määräsuutta. Humer, Wuellrich ja Zweimüller (2007) taas tutkivat ohjelmaa, joka pyrki edistämään heikosti työkykyisten henkilöiden työmarkkina-asemaa ja ohjelman nopeaa laajentamista 1990-luvulla ja 2000-luvun alkupuolella. Ohjelmalla parannettiin osatyökykyisten työturvaa, edellytettiin yrityksiä palkkaamaan heitä ja tuettiin näin toimineita yrityksiä. Vaikka ohjelma tulosten mukaan yhtäältä paransi selvästi niiden osatyökykyisten työllisyyttä, jotka olivat jo valmiiksi työllisiä, heikensi se toisaalta niiden työllisyydenäkymiä, joilla ei ollut ennestään työtä.

Bernhard, Gartner ja Stephan (2008) tutkivat palkkatuen vaikuttavuutta Saksassa. He rajaavat tarkastelun alle 58-vuotiaisiin työttömiin henkilöihin, jotka ovat oikeutettuja Hartz-reformeissa luotuun ”luokan II” työttömyysetuuteen. Tarkasteltavat henkilöt ovat keskimääräistä heikommassa asemassa työmarkkinoilla, koska etuus on tarveharkintainen, eivätkä sitä saavat henkilöt ole oikeutettuja anteliaampaan ansiosidonnaiseen ”luokan I” työttömyysetuuteen. Tutkimuksessa vertaillaan kaltaistamista hyödyntäen helmi–huhtikuussa 2005 tukityöllistettyjä henkilöitä niihin, joita ei tukityöllistetty tuona aikana (mutta jotka ovat voineet tukityöllistyä myöhemmin). Palkkatuen havaitaan tutkimuksessa parantavan huomattavasti todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille: 20 kuukautta työllistämiskampanian alkamisesta avoimille työmarkkinoille työllistymisen todennäköisyys on noin 30–40 prosenttia korkeampi kontrolliryhmään verrattuna. Vaikutusten havaitaan olevan suuremmat naisilla kuin miehillä. Lähemmät tarkastelut länsisaksalaisten miesten joukossa indikoivat, että palkkatuen työllisyysvaikutukset ovat hieman suuremmat pitkäaikaistyöttömillä (yli vuoden työttömänä olleilla), iäkkäämmillä henkilöillä ja niillä, joilla on jonkinlainen ammattipätevyys.²³

Tutkimustietoa palkkatuen vaikuttavuudesta erityisesti pitkäaikaistyöttömien keskuudessa löytyy enenevässä määrin. Gerfin, Lechner ja Steiger (2005) tarkastelevat kahta Sveitsissä käytettävää tuetun työllistämisen muotoa kaltaistamista ja rekisteriaineistoja hyödyntäen. Ensimmäisessä ohjelmassa palkkatukea käytetään voittoa tavoittelemattoman yrityksen työllistämishjelmaan, kun taas jälkimmäisessä ohjelmassa työtön työnhakija työllistetään määräaikaaisesti palkkatuella tavanomaiseen työhön kilpailullisilla markkinoilla toimivaan yritykseen. Gerfin ym. (2005) havaitsevat jälkimmäisen ohjelman yleisesti ottaen lisäävän osallistujien työllisyyden todennäköisyyttä edellistä ohjelmaa enemmän ja vähentävän työttömyystukien saamista. He havaitsevat lisäksi, että kummankin ohjelman työllisyysvaikutukset paranevat (suhteessa ohjelmaan osallistumattomuuteen) ohjelmaa edeltäneen työttömyysjakson keston pidentyessä, joten pitkäaikaistyöttömille (180/270 päivää työttömänä olleille) kummastakin ohjelmasta on eniten hyötyä.²⁴

Forslund, Johansson ja Lindqvist (2004) tarkastelevat Ruotsissa 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa käytössä olleen, pitkäaikaistyöttömille suunnatun palkkatuen vaikuttavuutta kaltaistamista hyödyntämällä. He tarkastelevat 25–63-vuotiaita henkilöitä, jotka ovat oikeutettuja palkkatukeen (olleet vähintään 12 kk yhtäjaksoisesti työttömänä työnhakijana) tammi-kuun 1998 ja lokakuun 2002 välillä. Tulosten perusteella palkkatukijakson tyypillisen keston (n. 6–7 kk) jälkeen palkkatukea saavat henkilöt ovat todennäköisemmin pidempään työllisenä kuin ilman tukea olevat henkilöt. Tutkimuksessa hyödynnettävän 57 kuukauden tarkastelujakson aikana (palkkatukijakson alkamisesta laskien) palkkatuen saaminen vähentää työttömyyttä keskimäärin noin 8 kuukaudella. Tuen vaikutukset eivät myöskään Forslundin ym. (2004) mukaan näytä vaihtelevan sen mukaan, missä vaiheessa työttömyysjaksoa palkkatukijakso alkaa.

Eppel ja Mahringer (2013) tarkastelevat itävaltalaisen palkkatukijärjestelmän (ns. ”integraatiotuen”) vaikutuksia työllisyyteen ja tuloihin. Palkkatuki on kohdistettu pitkäaikaistyöttömille ja henkilöille, joiden arvioidaan taustansa perusteella olevan vaarassa ajautua pitkäaikaistyöttömyyteen (ks. tarkempi kuvaus kohderyhmästä ko. tutkimuksen osiosta 2.2.3).

²³ Wolff ja Stephan (2013) vertailevat kirjallisuuskatsauksessaan erilaisten tukityöllistämisen muotojen työllisyysvaikutuksia tarkastelevia tutkimuksia, jotka koskevat ajanjaksoa hieman ennen Hartz-reformeja ja niiden jälkeen. Hartz-reformeissa luodut, erityisen heikossa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistetut tukityöllistämisen muodot näyttävät heidän arvionsa mukaan kytkeytyneen edistämään tehokkaasti kyseisen kohderyhmän kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille.

²⁴ Sveitsin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä on arvioitu useissa tutkimuksissa. Esim. Gerfin ja Lechner (2002) vertailevat kaltaistamista hyödyntämällä eri toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia toisiinsa 25–55-vuotiaiden keskuudessa. Tutkimuksessa tarkastellaan palkkatukitoimenpiteiden lisäksi erilaisia koulutusta ja valmennusta tarjoavia toimenpiteitä. Tavanomaista työtä tarjoavan palkkatuetun työn havaitaan edistävän parhaiten työllistymistä, kun taas tavanomaisten työmarkkinoiden ulkopuolella tapahtuvan tukityön todetaan lähinnä haittaavan työllistymistä. Valmennuksia ja koulutusta tarjoavien toimenpiteiden vaikutusten havaitaan olevan yleisesti ottaen melko vaatimattomia, vaikka vaikutukset vaihtelevatkin näiden toimenpiteiden luonteen mukaan.

Tarkasteluissa keskitytään estimoimaan kaltaistamista hyödyntämällä palkkatuen keskimääräisiä vaikutuksia tukijakson alkamista seuraavien seitsemän vuoden ajan sekä yleisemmin 25–54-vuotiaiden joukossa että tarkemmin pienempien sukupuolen, iän, koulutuksen, työkykyisyyden ja edeltäneen työttömyysjakson keston perusteella määriteltujen ryhmien keskuudessa.

Tulostensa perusteella Eppel ja Mahringer (2013) toteavat, että palkkatuki edistää koko kohderyhmän työllisyyttä koko tarkastelujakson ajan: palkkatukea saavien työllisyyspäivien määrä avoimilla työmarkkinoilla kasvaa kontrolliryhmään verrattuna ja työttömyyspäivät taas vähenevät. Kumulatiivisia ansiotuloja tarkasteltaessa palkkatuen saajien tulot ovat seitsemän vuoden tarkasteluperiodin aikana 49 prosenttia suuremmat miesten ja 55 prosenttia suuremmat naisten tapauksessa. Kumulatiivisten tulojen kasvu kuitenkin selittyy yksinomaan työllisyyden kasvulla, joten palkkatuki ei näytä nostavan palkkatasoa. Vaikutukset vaihtelevat kuitenkin selvästi eri ryhmien välillä. Palkkatuen keskimääräiset vaikutukset ovatkin Eppelin ja Mahringerin (2013) mukaan suuremmat erityisesti naisten, yli 45-vuotiaiden ja pitkäaikaistyöttömien keskuudessa.²⁵

Sjögren ja Vikström (2015) tarkastelevat rekisteriaineistojen avulla Ruotsissa vuonna 2007 luotua palkkatukijärjestelmää, jossa vähintään vuoden työttömänä olleilla työnhakijoilla on oikeus palkkatukeen, joka kattaa työnantajien maksaman palkan ennakkopidätyksen edeltäneen työttömyysjakson kestoja vastaavalta ajalta. Useista muista palkkatukitutkimuksista poiketen he pystyvät käyttämään RDD:tä hyödyntämällä järjestelmässä olevaa ikärajaa, jossa vähintään 55-vuotiailla *tukijakson kesto* on kaksinkertainen, ja vuonna 2009 tehtyä muutosta, jossa *tuen suuruus* kaksinkertaistettiin. Tutkimuksessa havaitaan, että palkkatukitason kaksinkertaistaminen nostaa kuukausittaista työllistymisen (ml. tukityöllistymisen) todennäköisyyttä noin 0,8–1,2 prosenttiyksiköllä (n. 12–19 prosentilla) normaaliin palkkatukitasoon verrattuna tukijakson alkamisen jälkeisten ensimmäisten 8 kuukauden aikana. Tukijakson keston pidentämisellä ei sen sijaan ole vaikutusta työllistymiseen. Pidempi tukijakso kuitenkin kasvattaa työllisenä pysymisen todennäköisyyttä tukijakson jälkeen. Tulosten perusteella Sjögren ja Vikström (2015) päättävätkin, että pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tukemisen kannalta palkkatuen taso näyttää olevan tukijakson kestoja olennaisempi tekijä palkkatukea suunniteltaessa. Tukijakson pidempi kesto sen sijaan tukee työssä pysymistä, koska tukijakson aikana työllistetyn henkilön työmarkkinataidot paranevat ja hän kykenee verkostoitumaan työelämään paremmin, mikä vahvistaa työmarkkina-asemaa.

Pitkäaikaistyöttömille suunnatun palkkatuen vaikutusta tarkastellaan myös kahdessa aiemmin mainitussa saksalaistutkimuksessa.²⁶ Kuten alaluvussa 2.1 todettiin, Boockmann, Zwick, Ammermüller ja Maier (2012) tarkastelevat yli 50-vuotiaille tarkoitetun palkkatuen vaikutuksia EE-menetelmän ja tukiehtoihin tehtyjen muutosten avulla. Tarkastellessaan palkkatuen vaikutuksia erikseen miesten ja naisten ja Itä- ja Länsi-Saksassa asuvien keskuudessa, he havaitsivat palkkatukeen kelpoisuuden lisäävän työhön siirtymistä ainoastaan Itä-Saksassa asuvien naisten keskuudessa. Estimoidut vaikutukset ovat kuitenkin varsin epätarkkoja eivätkä ne ole suurimmaksi osaksi tilastollisesti merkitseviä. Itä-Saksassa asuvien naisten osalta lisääntynyt työllisyys näyttää syntyneen käytännössä täysin lisääntyneen tukityöllistämisen ansiosta ilman vaikutuksia muuhun työllistämiseen. Muiden ryhmien tapauksessa aineistossa havaittava kasvanut tukityöllistäminen on puolestaan tapahtunut täysin vähentämällä työllistämistä ilman palkkatukea (ks. luku 2.4).

²⁵ Eppel (2017) tutkii toista heikossa työmarkkina-asemassa oleville suunnattua itävaltalaisista toimenpidettä, jossa tarjotaan palkkatuettua ja avoimilta työmarkkinoilta suojattua työtä julkisella sektorilla tai voittoa tavoittelemattomassa yrityksessä. Tukityön lisäksi toimenpiteessä tarjotaan työelämätaitoja kehittävä koulutusta ja yleisempää tukea työelämään integroitumisen edistämiseksi. Toimenpide näyttää keskimäärin edistävän siirtymistä avoimille työmarkkinoille, muttei kuitenkaan johda kestävään työllistymiseen kolmen vuoden tarkastelujakson aikana. Tulostensa perusteella Eppel (2017) toteaa, että toimenpide voi osaltaan tukea vähittäistä kiinnittymistä työmarkkinoille muttei ole yksinään riittävä.

²⁶ Ks. Saksan pitkäaikaistyöttömille suunnattuja palkkatukia koskien myös Jaenichen ja Stephan (2011) ja Stephan (2010).

Schünemann, Lechner ja Wunsch (2013) taas tarkastelevat yllä kuvatulle palkkatuelle rinnakkaisen, pitkäaikaistyöttömille tarkoitetun palkkatuen vaikuttavuutta RDD:tä ja tukeen liittyvää 12 työttömyyskuukauden kelpoisuusehtoa hyödyntämällä. Tutkimuksessa tarkasteltavat henkilöt ovat alle 60-vuotiaita, siirtyneet työttömäksi huhtikuun 2000 ja joulukuun 2002 välillä ja olleet 11–13 kuukautta työttömänä. Tulosten perusteella kelpoisuus tukeen ei lisää työttömien siirtymistä (tuettuun tai tukemattomaan) työllisyyteen ensimmäisen kuukauden sisällä tukikelpoisuuden saavuttamisesta. Kelpoisuus palkkatukeen ei myöskään edistä ilman tukea tapahtuvaa työllistymistä koko kolmen vuoden tarkastelujakson aikana. Analyysien luotettavuutta kuitenkin haittaa, että aineistossa palkkatukeen oikeutetuista henkilöistä tukea hyödynsi ainoastaan 81 henkilöä eli vain 0,9 prosenttia kaikista siihen oikeutetuista.

Schünemann, Lechner ja Wunsch (2013) kritisoivat voimakkaasti kaltaistamiseen perustuvia arvioita palkkatuen vaikutuksista. He korostavat, että toisin kuin muiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden tapauksessa, palkkatuen saantiin liittyvät työttömän ja häntä avustavan työvoimatoimiston virkailijan valintojen lisäksi myös työntekijöitä hakevan yrityksen valinnat. Palkkatuen tapauksessa kaltaistamisen tulisi näin ollen ratkaista ns. kaksinkertaisen valikoitumisen ongelma (engl. double-selection problem) sekä työllistymisen että palkkatuen saamisen suhteen. Koska kaltaistamista hyödyntävissä tutkimuksissa koeryhmään kuuluvat henkilöt ovat jo *saaneet* palkkatuen ja näin ollen työllistyneet sen avulla, palkkatuen estimoidut vaikutukset koostuvat sekä palkkatuen että *ylipäänsä työllistymisen* vaikutuksista. Heidän mukaansa ongelman ratkaisemiseksi tutkijoiden tulisi selvittää, millaiset kannusteet kullakin osapuolella on ja kuinka palkkatuen myöntäminen käytännössä yleensä tapahtuu.²⁷

Schünemann ym. (2013) havainnollistavat väitettään kaltaistamisen ongelmallisuudesta estimoimalla aineistonsa avulla palkkatuen saamisen vaikutukset työllistymiseen. He seuraavat aiemmin mainittuja Sianesin (2008) ja Bernhardin ym. (2008) tutkimuksia käyttämällä kaltaistamisessa samoja taustamuuttujia ja valitsemalla kontrolliryhmäksi kaikki pitkäaikaistyöttömät, jotka eivät saa palkkatukea. Kuten mainituissa tutkimuksissa, myös he havaitsivat tuensaajien työllistymistodennäköisyyden olevan noin 20 prosenttiyksikköä korkeampi tukijakson tyypillisen keston (noin 12 kk) jälkeen. He pitävät näin suuria vaikutuksia yhteensopimattomina palkkatukeen kelpoisuuden olemattomien työllisyysvaikutusten kanssa. Estimoidut vaikutukset ovat kuitenkin varsin epätarkkoja palkkatuen saajien vähäisen määrän takia, joten ei ole selvää, missä määrin Schünemannin ym. (2013) esittämä huoli kaltaistamista hyödyntävien arvioiden epäluotettavuudesta pätee muihin arviointitutkimuksiin. Kuten Wolff ja Stephan (2013, s. 14) huomauttavat, Schünemannin ym. (2013) tarkastelema tuki ei myöskään ollut suinkaan ainoa kohderyhmälle saatavilla oleva palkkatuki, joten kontrolliryhmä ei tosiasiaassa edusta joukkoa, jolle ei olisi ollut saatavilla minkäänlaista korvaavaa palkkatukea.²⁸

2.3. Palkkatuen epäsuorat ja kokonaistaloudelliset vaikutukset

Edellä tarkasteltiin palkkatukea koskeissa arviointitutkimuksissa saatuja suoria vaikutuksia yksilötasolla vain palkkatuella työllistyneen näkökulmasta. Eräs keskeinen oletus mikroekonometrisissa toimenpiteen vaikuttavuutta tarkastelevissa tutkimuksissa on, että koeryhmän yksittäistä henkilöä koskeva toimenpide voi vaikuttaa ainoastaan tähän henkilöön. Tätä kutsutaan kirjallisuudessa *toimenpiteen vakaan yksikkövaikutuksen oletukseksi* (engl. stable

²⁷ Ei kuitenkaan ole selvää, mitä Schünemann ym. (2013) kritiikillään tarkkaan ottaen hakevat. Voidaan nimittäin argumentoida, että mikäli kaltaistamisella voidaan uskottavasti ratkaista palkkatuen saamiseen liittyvä valikoitumisongelma, merkittävin palkkatuen vaikutusten taustalla vaikuttava mekanismi on nimenomaan sen avulla *työllistymisestä* saatavat hyödyt.

²⁸ Heckman, LaLonde ja Smith (1999) nimeävät tällaista vaikuttavuusarvioihin liittyvää ongelmaa ns. substituutioharhaksi (engl. substitution bias).

unit treatment value assumption, lyh. SUTVA). Palkkatuen tapauksessa oletus siis käytännössä tarkoittaa, että palkkatuen tulisi voida vaikuttaa vain sillä työllistettyyn henkilöön, muttei muihin henkilöihin. Mikäli palkkatuella kuitenkin on sen saajaan kohdistuvien suorien vaikutusten lisäksi *epäsuoria* vaikutuksia myös muihin henkilöihin, voivat tukea koskevat vaikutusarviot olla vaillinaisia ja harhaanjohtavia. Kuten Heckman, LaLonde ja Smith (1999, osio 9) huomauttavat, epäsuorien ja kokonaistaloudellisten vaikutusten huomiointi on aivan yhtä haastavaa niin kokeellisia kuin ei-kokeellisia menetelmiä käytettäessä. Tästä johtuen epäsuoria vaikutuksia yritetään arvioida aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksissa suhteellisen harvoin.

Brown ja Koettl (2015) käyvät systemaattisesti läpi mahdollisia epäsuoria vaikutuksia, joita palkkatuella (ja yleisemmin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä) voi olla. Palkkatuella voi ensinnäkin olla *syрjäytysvaikutuksia* (engl. displacement effect), jos tuella työllistetyt henkilöt korvaavat ilman tukea työllistettäviä henkilöitä. Yritykset voivat esimerkiksi systemaattisesti suosia palkkauksessa palkkatukeen oikeutettuja työntekijöitä ilman tukea olevien sijaan tai korvata nykyisiä työntekijöitä palkkatuetuilla työntekijöillä.

Syrjäytysvaikutusten vähentämiseksi palkkatukijärjestelmän olisi hyvä olla mittaluokaltaan rajattu ja kohdistettu tehokkaasti tiettyntyyppisiin työnhakijoihin (kuten pitkäaikaistyöttömiin).²⁹ Syrjäytysvaikutukseksi lasketaan myös se, että palkkatuettu työntekijä irtisanotaan heti tukijakson jälkeen. Tämän jälkimmäisen mahdollisuuden takia joidenkin maiden palkkatukijärjestelmissä työnantajat veloitetaan yleensä pitämään palkkatuettu työntekijä töissä tukijakson jälkeen vielä tukijakson kestoaa vastaavan ajan. Työnantaja voidaan esimerkiksi velvoittaa palauttamaan osa sille myönnetystä palkkatuesta, mikäli se purkaa tukityöllistety henkilön työsuhteen muista kuin tuotannollisista ja taloudellisista syistä tai esimerkiksi henkilön sopimattomasta käytöksestä johtuen. Tällainen järjestely on käytössä esimerkiksi Saksassa (ks. Wolff ja Stephan, 2013).

Palkkatukien syrjäytysvaikutuksia on yritetty arvioida kirjallisuudessa, mutta saadut tulokset vaihtelevat huomattavan paljon. Esimerkiksi Kangasharju (2007) ei löydä syrjäytysvaikutuksia käyttäessään noin 31 000 suomalaista yritystä ja vuosia 1995–2002 koskevaa Verohallinnon rekisteriaineistoa. Dahlberg ja Forslund (2005) sitä vastoin havaitsivat 250 ruotsalaista kuntaa ja vuosia 1987–1996 koskevassa aineistossaan tuetun työllistämisen luomien syrjäytysvaikutusten vastaavan jopa 65 prosenttia tukien avulla luodusta työllisyydestä.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa tarkastelevassa kirjallisuudessa syrjäytysvaikutuksia on tarkasteltu sekä luonnollisia koeasetelmia (erilaisia reformeja) hyödyntäen että kokeellisen menetelmin satunnaiskokeiden avulla. Esimerkiksi Gautier, Muller, van der Klaauw, Rosholm ja Svarer (2015) arvioivat kahdessa kunnassa toteutetun, työnhakuvalmennusta työttömille tarjonneen satunnaiskokeen luomia syrjäytysvaikutuksia Tanskassa.³⁰ He osoittavat, että satunnaiskoe heikensi kontrolliryhmän työllistymistä vertailemalla koekunnissa asuvien kontrolliryhmän jäsenten työllistymistä muissa kunnissa asuvien työttömien työllistymiseen EE-menetelmän avulla. Samankaltaista strategiaa hyödyntämällä Blundell ym. (2004) taas havaitsivat, ettei Ison-Britannian NDYP-ohjelmalla vaikuta olleen syrjäytysvaikutuksia, kun vertaillaan EE-menetelmän avulla ohjelman kohderyhmään kuuluvia ja kuulumattomia henkilöitä eri alueilla ennen ohjelman alkamista ja alkamisen jälkeen.

Crépon, Duflo, Gurgand, Rathelot ja Zamora (2013) taas selvittävät kekseliäällä ns. klusteroidulla satunnaiskokeella (engl. clustered randomized experiment) koulutetuille nuorille

²⁹ Liian pienelle joukolla kohdennetun palkkatuen uhkana voi kuitenkin olla ns. leimautumisvaikutus (engl. stigmatizing effect), jossa työnantajat näkevät palkkatuen merkinä työnhakijan heikosta tuottavuudesta ja välttävät tästä johtuen tukeen oikeutettujen henkilöiden palkkaamista. Ks. esim. Burtless (1985) ja Baert (2016).

³⁰ Satunnaiskoetta tarkastelevat tarkemmin Vikström, Rosholm ja Svarer (2013) ja Graversen ja Van Ours (2008 a, b).

suunnatun työnhakuvalmennuksen aiheuttamia syrjäytysvaikutuksia Ranskassa. Satunnaiskokeen ensimmäisessä vaiheessa kullekin kokeeseen osallistuvalla työssäkäyntialueella (esim. kaupungille) määritellään satunnaisesti osuus kohderyhmästä, joka kuuluu koeryhmään eli jolle annetaan mahdollisuus osallistua toimenpiteeseen (5 ryhmää: 0%, 25%, 50%, 75% ja 100%). Tämän jälkeen toisessa vaiheessa kullakin alueella kohderyhmän henkilöt jaetaan satunnaisesti koe- ja kontrolliryhmään alueelle määrätyn osuuden mukaisesti. Näin toimenpiteen syrjäytysvaikutuksia voidaan arvioida vertailemalla kontrolliryhmään kuuluvien tulomia alueilla, joilla osa osallistuu toimenpiteeseen ja joilla kukaan ei osallistu toimenpiteeseen (koeryhmään kuuluvien osuus 0%). Tämän lisäksi he pystyvät tarkastelemaan, miten syrjäytysvaikutusten suuruus vaihtelee sen mukaan, kuinka suuri osa työssäkäyntialueella kuuluu koeryhmään.

Tutkimuksessa havaitaan, että koko aineistossa koeryhmään kuuluvien todennäköisyys löytää yli kuuden kuukauden työsuhde on 1,7 prosenttiyksikköä (11%) suurempi kontrolliryhmään verrattuna. Syrjäytysvaikutuksia koskien he havaitsivat, että kontrolliryhmään kuuluvien todennäköisyys löytää yli kuuden kuukauden työsuhde on 1,3 prosenttiyksikköä pienempi työssäkäyntialueilla, joissa osa kohderyhmästä kuuluu koeryhmään. Ero ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevä.³¹ He eivät myöskään löydä tilastollisesti merkitsevää yhteyttä alueelle määrätyn koeryhmäosuuden ja syrjäytysvaikutusten suuruuden välillä. Tilastollisesti merkitsevien erojen löytämistä lienevät haitanneet satunnaiskokeen käytännön toteutukseen liittyneet ongelmat. Syrjäytysvaikutukset näyttävät kuitenkin olevan suuremmat huonossa taloustilanteessa olevilla työssäkäyntialueilla, joten tulokset indikoivat huonon suhdannetilanteen kasvattavan syrjäytysvaikutuksia.

Palkkatuki voi periaatteessa myös johtaa *substituutiovaikutuksiin* (engl. substitution effect), jos työnantaja esimerkiksi käyttää palkkatuetta matalapalkkaista työntekijää keskipalkkaisten työntekijöiden työtehtävien hoitamiseen, koska palkkatuki muuttaa työnantajan kannalta eri työntekijöiden välisiä suhteellisia työvoimakustannuksia tuetun työntekijän hyväksi. Brown ja Koettl (2015) eivät kuitenkaan havaitse katsauksessaan selvää näyttöä tästä, mikä viittaisi siihen, ettei palkkatuetuilla työntekijöillä ole mahdollista tai kannattavaa teettää muiden (esim. korkeammin koulutettujen) työntekijöiden työtehtäviä. Syrjäytys- ja substituutiovaikutusten käsitteellinen erottaminen toisistaan ei välttämättä kuitenkaan ole kovin mielekästä, sillä näiden erottaminen toisistaan aineistossa voi osoittautua erittäin haastavaksi (jopa mahdottomaksi) tehtäväksi.

Palkkatukijärjestelmällä voi olla myös laajempia *kokonaistaloudellisia vaikutuksia* (ns. yleisen tasapainon vaikutuksia, engl. general equilibrium effects). Kokonaistaloudelliset vaikutukset ovat myös luonteeltaan epäsuoria vaikutuksia, mutta heijastuvat laajemmin talouteen vaikuttamalla esimerkiksi palkkoihin, kokonaistyöllisyyteen ja julkiseen talouteen. Palkkatuki ei ensinnäkään välttämättä kasvata työllisyyttä toivotulla tavalla, mikäli työntekijät saavat palkkaneuvotteluiden kautta neuvoteltua itselleen osan työntajien palkkatukien ansiosta säästämistä työvoimakustannuksista (ns. *palkkavaikutus*, engl. wage effect).³² Tällöin palkkatuki voi kuitenkin hyödyttää epäsuorasti ansiotulojen kasvun myötä myös muita kuin palkkatuen kohdejoukkoa.

Toisaalta palkkatuki voi työllistämiskustannuksia alentamalla osaltaan parantaa työmarkkinoiden ulkopuolisten (engl. outsiders) asemaa työllisiin eli työmarkkinoiden sisäpiiriläisiin

³¹ Yllättävää ja odottamatonta molempien tulosten kohdalla on, että miehiä koskevat erot selittävät tulokset täysin; naisilla erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Crépon ym. (2013) eivät osaa sanoa tarkkaan, mistä nämä erot johtuvat. On syytä myös huomauttaa, että tutkimuksessa voidaan havaita vain kohderyhmää (eli koulutettuja nuoria) koskevat syrjäytysvaikutukset. Näin ollen tutkimus aliarvioi todellisten syrjäytysvaikutusten suuruutta, mikäli kohderyhmä kilpailee samoista työpaikoista myös muiden työnhakijaryhmien kanssa.

³² Edellytyksenä tälle tosin on, että työnantajat olisivat valmiita lisäämään (ainakin tilapäisesti) palkkatuetta työvoimaansa, mikäli työntekijät eivät kykenisi neuvottelemaan itselleen korkeampia palkkoja, Suomen keskitettyjen palkkasopimusten järjestelmässä tällaisen palkkavaikutuksen ilmeneminen ei myöskään liene kovin todennäköistä. Paikallisten (esim. yrityskohtaisten) palkkasopimusten järjestelmässä palkkavaikutukset voivat kuitenkin olla uskottavampia.

(engl. insiders) verrattuna (ns. *kilpailuvaikutus*, engl. competition effect). Koska palkkatuki lisää työn tarjontaa ja mahdollisesti painaa siten yleistä palkkatasoa alaspäin, voi tuki osaltaan lisätä epäsuorasti myös muiden kuin palkkatuetujen henkilöiden työllisyyttä, mikäli yritykset lisäävät työvoiman kysyntää palkkakustannusten laskemisen ansiosta. Lisäksi palkkatuki voi osaltaan vääristää myös yritysten välistä kilpailua, mikäli osa yrityksistä voi säästää muita helpommin henkilöstökuluissa hyödyntämällä palkkatukia.

Kolmas palkkatukijärjestelmän luonnollinen kokonaistaloudellinen vaikutus syntyy järjestelmän rahoittamisesta julkisen sektorin (tai kunnan, maakunnan, osavaltion jne.) varoista kuten verotuloista. Tämän *budjettivaikutuksen* (engl. budget effect) takia palkkatukijärjestelmään allokoidut resurssit ovat poissa muusta mahdollisesta käytöstä.

2.4. Palkkatuen hyöty–kustannusanalyysit

Vaikka alaluvussa 2.2 esiteltyjen tutkimusten perusteella palkkatukijärjestelmällä voi olla selviä myönteisiä suoria vaikutuksia sen avulla työllistyville henkilöille, ei tämä vielä itessään takaa järjestelmän kustannustehokkuutta. Créponin ja van den Bergin (2016) kirjallisuuskatsauksen mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin liittyviä hyöty–kustannusanalyysseja on kuitenkin tehty varsin niukasti.

Toimenpiteiden hyöty–kustannusarvioita ei ole myöskään tehty lähes ollenkaan Suomessa (ainakaan samanaikaisesti vaikuttavuusarvioiden yhteydessä), kuten Asplund (2009, s. 109) toteaa. Tätä voi pitää suorastaan hämmästyttävänä, sillä Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin on viime vuosina suunnattu huomattavasti resursseja: OECD:n mukaan näihin toimiin suunnatut resurssit vastasivat vuosina 2010–2015 keskimäärin noin yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta.³³

Tässä alaluvussa käydään tiiviisti läpi tekijöitä, joita palkkatukijärjestelmää koskevan, uskottavan hyöty–kustannusanalyysin tulisi ihannetapauksessa kyetä ottamaan huomioon. Katsaus paljastaa osaltaan nykyisten vaikuttavuusarviointien puutteita ja kehityskohteita.

2.4.1. Erilaiset suorat hyödyt

Hyöty–kustannusanalyysseissa tulee ensinnäkin huomioida monipuolisesti palkkatuen erilaisia suoria vaikutuksia tuetulle työntekijälle. Kuten aiemmin todettiin, varsinkin Euroopan maita koskevissa arviointitutkimuksissa tarkastellaan yleensä lähinnä tuen vaikutusta henkilön myöhempään työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Työllistymisen lisäksi tulisi kuitenkin tarkastella laajasti myös muita tulemia. Tärkeää olisi esimerkiksi arvioida palkkatuen vaikutusta myös henkilön palkkatasoon ja ansioiden kehitykseen, työllisyyden laatuun, kestoon ja vakauteen sekä nostettujen työttömyys- ja sosiaalietuuksien määrään. Palkkatukea arvioivissa tutkimuksissa näitä tulemia on kuitenkin arvioitu suhteellisen harvoin, mikä käy selvästi ilmi yllä luvusta 2.2.

Erityisesti työmarkkina-asemaltaan heikoimpien työnhakijaryhmien (mm. osatyökykyiset ja pitkäaikaistyöttömät) tapauksessa myös erilaisten *käyttäytymisvaikutusten* tarkastelut voivat olla relevantteja. Esimerkiksi Andersen (2012) toteaa Tanskassa toteutettua satunnaiskoetta tarkastelevassa tutkimuksessaan, että intensiivisemmin tarjotut aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet vähentävät työttömyysjakson aikana tehtyjen rikosten määrää toimenpiteiden

³³ OECD:n mukaan vuonna 2015 vain Ranskassa bkt-osuus (1,01%) vastasi Suomen tasoa. Ainoastaan Ruotsissa (1,27%) ja Tanskassa (2,05%) osuudet olivat suurempia, kun Norjassa osuus oli selvästi pienempi (0,52%). Luku on siis kansainvälisessä vertailussa huomattavan suuri. Ks. tarkemmin OECD.Stat ja siinä Theme "Labour Market Programmes".

tavanomaiseen tarjoamiseen verrattuna.³⁴ Näin ollen on mahdollista, että vaikka esimerkiksi julkisen sektorin palkkatuella ei näyttäisi olevan selkeää vaikutusta kestävään kiinnittymiseen avoimille työmarkkinoille, voi toimenpidettä pitää perusteltuna, mikäli se estää tai ehkäisee esimerkiksi palkkatuettujen rikollisuutta, syrjäytymistä, päihteiden käyttöä ja mielen-terveysongelmia.

Myös palkkatuetun henkilön työllistämiskauden aikana tekemän työn arvo (tuotetut palvelut, valmistetut tuotteet tms.) ja ansiotuloista maksetut verotulot kuuluvat koko yhteiskunnan näkökulmasta palkkatukijärjestelmän luomiin hyötyihin, jotka tulisi ottaa huomioon. Esimerkiksi Crépon ja van den Berg (2016) huomauttavat, että julkisen sektorin palkkatuen tapauksessa heikkoja työllisyysvaikutuksia kompensoi ainakin osin työssä tuotettavien julkishyödykkeiden (julkiset/kunnalliset palvelut yms.) arvo. Samalla on kuitenkin syytä arvioida, olisiko nämä julkishyödykkeet tuotettu myös ilman palkkatukea.

2.4.2. Vaikutukset inhimilliseen pääomaan

Palkkatuki voi mahdollisesti vaikuttaa myös tuensaajan inhimilliseen pääomaan eli työelämän kannalta tarpeellisiin tietoihin ja taitoihin, mikä olisi syytä huomioida hyöty–kustannus-arvioinneissa. Yhtäältä palkkatukijakso hyödyttää työtöntä mm. ammatillisen ja toimialakoh- taisen osaamisen omaksumisen myötä. Brown ja Koettl (2015) kutsuvat tätä ns. *siirtymävai- kutukseksi* (engl. transition effect) ja toteavat sen todennäköisesti selittävän pääasiassa palkkatuen pidemmän aikavälin positiivisia vaikutuksia. Siirtymävaikutus lienee huomatta- vinta erityisesti pitkäaikaistyöttömillä, sillä heidän keskuudessaan työssäolo itsessään tukee lisäksi työelämätaitojen muodostumista. Näin ollen pitkäaikaistyöttömän tukityöllisyysjakson aikana kartuttamat työelämätaidot voivat tukea hänen työllistymistään myöhemmin, vaikka hän aluksi ajautuisikin nopeasti tukijakson jälkeen uudelleen työttömäksi.

Palkkatuki voi toisaalta Brownin ja Koettlin (2015) mukaan vaikuttaa inhimilliseen pääomaan myös kielteisesti. Tämä johtuu siitä, että palkkatuen avulla työllistyminen saattaa heikentää työllistetyn kannusteita hankkia hänen kannaltaan hyödyllistä koulutusta, sillä tuki kompen- soi hänen osaamisen puutteitaan (ns. *taitojen hankintavaikutus*, engl. skill-acquisition ef- fect). Myös tällöin vaikutus ilmenee erityisesti pitkällä aikavälillä, sillä palkkatuen takia hank- kimatta jäänyt koulutus voi myöhemmin haitata tai hidastaa siirtymistä uralla haastavampiin työtehtäviin.

Siirtymä- ja taitojen hankintavaikutusten erottaminen toisistaan suoraan aineistosta on käy- tännössä kuitenkin hyvin hankalaa tai jopa mahdotonta. Vaikutusten erottamiseen vaadittai- siin mahdollisesti esimerkiksi rakenteellinen malli, jossa mallinnetaan työnhakijan päätök- sentekoa toimenpiteisiin osallistumisen ja koulutukseen osallistumisen välillä. Siirtymävaiku- tuksen ja taitojen hankintavaikutuksen huomioimiseksi hyöty–kustannusanalyysissä tulisi kuitenkin joka tapauksessa huomioida palkkatuen lyhyen aikavälin vaikutusten lisäksi myös pidemmän aikavälin vaikutukset. Cardin, Kluven ja Weberin (2010, 2017) meta-analyysien havainnot palkkatuen muita toimenpiteitä suuremmista vaikutuksista pitkällä aikavälillä osal- taan puoltavat tätä näkemystä.

2.4.3. Uhkavaikutus

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet voivat vaikuttaa työnhakijoiden käyttäytymiseen *jo ennen niiden varsinaista alkamista*, sillä jo pelkkä työnhakijoiden tietoisuus mahdollisesta

³⁴ Andersen (2012) ei valitettavasti pysty aineiston riittämättömyydestä johtuen tarkastelemaan, mistä havaittu vaikutus tarkkaan ottaen johtuu. Taustalla vaikuttavina tekijöinä voivat hänen mukaansa olla mm. lisääntynyt sosiaalinen kontrolli, ahdistuksen lieventyminen ja vähentynyt joutilaisuus.

osallistumisesta toimenpiteeseen vaikuttaa heidän työnhakukäyttäytymiseensä.³⁵ Tähän liittyvää toimenpiteiden ns. *uhkavaikutusta* (engl. threat effect) ovat tutkineet muiden muassa Geerdsen (2006), Rosholm ja Svarer (2008) sekä Suomea koskien Tuomala (2011).

Uhkavaikutuksen mukaan työttömien siirtyminen pois työttömyydestä (joko työllisyyteen tai työvoiman ulkopuolelle) nopeutuu, kun uhkana on toimenpiteeseen joutuminen. Mikäli siirtyminen tapahtuu pääasiassa työllisyyteen, voi taustalla olla joko lisääntynyt/tehostunut työnhaku tai kasvanut halukkuus ottaa vastaan aiemmin epämieluisiksi koettuja työtarjouksia. Tämä viittaisi siihen, että osa työttömistä uskoo aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden olevan työllistymisen kannalta haitallisia (tai muuten epämiellyttäviä) ja he näin ollen pyrkivät välttämään niihin joutumista siirtymällä työlliseksi tai työvoiman ulkopuolelle ("positiivinen uhkavaikutus").³⁶

Uhkavaikutusta on tarkasteltu kirjallisuudessa monin tavoin (ks. Filges ja Hansen, 2017, osio 3.1 ja Table 1). Satunnaistetuissa kokeissa uhkavaikutus voidaan havaita vertailemalla koeryhmään valikoituneita henkilöitä kontrolliryhmän henkilöihin ennen koeryhmälle suunnatun toimenpiteen alkamista. Erityisesti EE-menetelmää ja RDD:tä taas voidaan käyttää hyödyntämällä lakimuutoksien yms. muodostamia luonnollisia koeasetelmia.³⁷

Filges ja Hansen (2017) toteavat kahdeksaan vertailukelpoiseen tutkimukseen pohjautuvan meta-analyysin perusteella, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä on tilastollisesti merkitsevä positiivinen uhkavaikutus työttömyydestä pois siirtymiseen. He eivät valitettavasti kuitenkaan tarkastele meta-analyysissä erikseen siirtymistä työllisyyteen ja työvoiman ulkopuolelle todennäköisesti sopivien tutkimusten vähydestä johtuen. He pitävät vaikutusta varsin vaatimattomana, sillä se indikoi vain noin 56 prosentin todennäköisyyttä sille, että toimenpiteiden uhkaama työnhakija työllistyy ennen henkilöä, jota toimenpiteet eivät uhkaa. Estimoidut vaikutukset myös vaihtelevat selvästi eri tutkimusten välillä, mutta tästä huolimatta 15:ssä katsauksessa tarkasteltavista yhteensä 20 tutkimuksesta havaitaan positiivinen uhkavaikutus.

Aktiivisen työvoimapolitiikan uhkavaikutuksia on toistaiseksi tutkittu verrattain niukasti, kuten Filges ja Hansen (2017) huomauttavat. Tämän vuoksi ei siis vielä ole tietoa siitä, kuinka uhkavaikutus riippuu työttömän taustasta tai siitä, mihin toimenpiteeseen työtön uhkaa joutua. Voidaan kuitenkin ajatella, että palkkatuen tapauksessa uhkavaikutus ei välttämättä ole yhtä suuri kuin muiden toimenpiteiden kohdalla, varsinkaan jos tuki kohdennetaan heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Esimerkiksi iäkkäämpien pitkäaikaistyöttömien tapauksessa edellytykset työllistyä nopeasti ennen toimenpiteen alkua ovat todennäköisesti pienet, jolloin uhkavaikutuksen ei voisi olettaa olevan suuri. Osatyökykyisillä tai nuorilla työttömillä mahdollinen uhkavaikutus voi kuitenkin tapahtua siirtymisenä pois työvoimasta esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeelle tai koulutukseen. Näiden ryhmien osalta selkeää uhkavaikutusta ei siis voida periaatteessa sulkea pois. Nuorten keskuudessa näyttöä aktiivisen työvoimapolitiikan uhkavaikutuksista tarjoavat esim. Hall, Kotakorpi, Liljeberg ja Pirttilä (2017), Carling ja Larsson (2005), Forslund ja Nordström Skans (2006) sekä osittain myös Hägglund (2011).

Kaiken kaikkiaan uhkavaikutuksia koskeva kirjallisuus kuitenkin korostaa, että hyöty-kustanusanalyysia tehtäessä myös toimenpidejaksoa edeltävä ajanjakso olisi syytä huomioida.

³⁵ Tällaiset toimenpidettä edeltävät vaikutukset liittyvät siis osittain jo aiemmin alaluvussa 2.1 mainittuihin ennakointivaikutuksiin. Ennakointivaikutuksilla viitataan kuitenkin työnhakijoiden käyttäytymismuutoksiin ennen toimenpiteitä koskevia *muutoksia*.

³⁶ Periaatteessa myös päinvastainen "negatiivinen uhkavaikutus" on mahdollinen: mikäli työtön odottaa hyötyvänsä toimenpiteeseen osallistumisesta, hän ei välttämättä etsi töitä yhtä intensiivisesti toimenpiteen alkamista edeltävän ajanjakson aikana. Filges ja Hansen (2017) eivät kuitenkaan kirjallisuuskatsauksessaan löydä tutkimusnäyttöä tätä koskien.

³⁷ Esim. Tuomala (2011) hyödyntää Suomessa vuonna 2006 tehtyä muutosta, jossa yli 500 päivää työttömänä olleet pitkäaikaistyöttömät veloitettiin osallistumaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin.

Tämä koskee palkkatukijärjestelmää yhtä lailla kuin muitakin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä.

2.4.4. Lukkiutumisvaikutus ja tehokkuustappiot

Palkkatuen kustannustehokkuutta arvioitaessa tulee myös pohtia tuen kohdistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja tukijärjestelmän käytännön toteutusta eli varsinaista implementointia. Ensinnäkin palkkatukeen liittyy muiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden tavoin ns. lukkiutumisvaikutus (engl. locking-in effect), sillä tuetun työllisyysjakson aikana henkilö ei todennäköisesti pysty hakemaan yhtä tehokkaasti töitä avoimilta työmarkkinoilta kuin aiemmin.³⁸ Palkkatuen tapauksessa lukkiutumisvaikutus ei kuitenkaan ole Brownin ja Koettlin (2015) mukaan välttämättä yhtä suuri kuin esimerkiksi erilaisten pitkäkestoisten työvoimakoulutusten tapauksessa.

Palkkatuen lukkiutumisvaikutuksia voidaan edelleen pienentää kohdentamalla tuki vaikeasti työllistyville työttömille, sillä he edustavat ryhmää, jossa työllistyminen ilman tukea lienee varsin epätodennäköistä. Heinesenin, Hustedin ja Rosholmin (2013) Tanskaa ja ei-länsimaalaisia maahanmuuttajia tarkasteleva tutkimus osoittaa, että lukkiutumisvaikutuksista voidaan itse asiassa jopa päästä kokonaan eroon. He nimittäin havaitsivat, että palkkatuki voi näiden maahanmuuttajien keskuudessa itse asiassa parantaa avoimille työmarkkinoille työllistymisen todennäköisyyttä *jo tukijakson aikana*, mikäli tukijakso ei kuitenkaan ala työttömyysjakson alkupuolella (ensimmäisen 6 kuukauden aikana).

Palkkatukeen liittyy myös tehokkuustappioita (engl. deadweight loss), mikäli sitä käyttävät lähinnä henkilöt, jotka olisivat työllistyneet ilman tukeaakin. Syrjäytysvaikutusten tavoin (ks. luku 2.3) myös tätä ongelmaa voidaan mahdollisesti ehkäistä kohdentamalla tuki sopivalle ryhmälle, jonka työllistymisedellytykset ilman tukea nähdään yleisesti ottaen pieninä. Tehokkuustappioihin liittyvänä ongelmana on lisäksi ns. *kermankuorinta* (engl. cream-skimming), jossa palkkatuen käyttäjiksi hakeutuu korkean työllistymistodennäköisyyden omaavia henkilöitä. Kermankuorinta voi johtua yhtäältä työnhakijoista itsestään esimerkiksi tilanteessa, jossa työnhakija ja potentiaalinen työnantaja ovat jo sopineet etukäteen työsuhteesta, mikäli työnhakijalle myönnetään palkkatuki. Kermankuorintaa voi toisaalta harjoittaa myös työvoimatoimiston virkailija, mikäli hänen työsuoritustaan arvioidaan esimerkiksi lähinnä asiakkaiden toimenpiteiden jälkeisen työllistymisasteen mukaan.

Syrjäytysvaikutusten tavoin myös palkkatukien tehokkuustappioita on yritetty arvioida kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa. Brownin ja Koettlin (2015) mukaan palkkatukien tapauksessa tappioiden voisi olettaa olevan muita aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä pienempiä, mikäli tukia kohdennetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille kuten pitkäaikaistyöttömille. Tehokkuustappioiden arvioidut suuruudet kuitenkin vaihtelevat laajasti: esimerkiksi Bernhard, Gartner ja Stephan (2008) havaitsivat Saksaa koskevassa tutkimuksessaan tappioiden vastaavan noin 20–30 prosenttia, kun taas Boockmann, Zwick, Ammermüller ja Maier (2012) arvioivat niin ikään Saksaa koskevassa tutkimuksessaan tehokkuustappioiden voivan vastata joidenkin työnhakijaryhmien tapauksessa jopa koko havaittuja palkkatukien työllisyysvaikutuksia.

³⁸ On syytä painottaa, että Cardin, Klaven ja Weberin (2010, 2017) usein viitatuissa meta-analyysissä keskitytään ainoastaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutuksiin toimenpiteiden päättymisen *jälkeen*. Toimenpiteiden lukkiutumisvaikutuksia ei siis analyysissä huomioida, mikä on syytä pitää mielessä meta-analyyysien tuloksia tulkitessa.

2.4.5. Suorat ja epäsuorat kustannukset

Tutkijoilla on palkkatukijärjestelmän – ja yleisemminkin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden – kustannuksista valitettavan harvoin tarkkaa tietoa, joten hyöty–kustannusarvioinneissa kustannukset on yleensä imputoitu (Crépon ja van den Berg, 2016). Palkkatukijärjestelmän tapauksessa suoria kustannuksia ovat luonnollisesti itse palkkatukien muodostamat kokonaiskustannukset, mutta myös muun muassa työvoimatoimistojen virkailijoiden palkkakustannukset, järjestelmään liittyvät ylläpito- ja valvontakustannukset sekä tukien maksatukseen liittyvät kulut.

Suorien kustannusten lisäksi palkkatukijärjestelmän hyöty–kustannusanalyysien erityisenä haasteena on aiemmin käsiteltyjen epäsuorien kustannusten arvioiminen. Koska palkkatuet rahoitetaan julkisin varoin, tulisi kustannusarvioissa arvioida tavalla tai toisella näiden varojen vaihtoehtoiskustannuksen arvo, toisin sanoen niiden tavaroiden ja palveluiden rahallinen arvo, jotka olisi tuotettu, mikäli tukijärjestelmään kohdennetut rahat olisi allokoitu toisin. Mikäli palkkatukijärjestelmää rahoitetaan verovaroin, tulisi lisäksi huomioida verotuksesta syntyvät tehokkuustappiot eli sen takia toteutumatta jääneiden taloustoimien rahallinen arvo.

Arvioissa tulisi myös huomioida palkkatukien syrjäytysvaikutukset, tehokkuustappiot sekä muut kokonaistaloudelliset vaikutukset. Näitä käsiteltiin aiemmin luvussa 2.3.

2.4.6. Palkkatuen kustannustehokkuus

Lopuksi tarkastellaan esimerkinomaisesti yhtä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä koskevaa hyöty–kustannusanalyysia, jossa palkkatukea vertaillaan muihin toimenpiteisiin. Kuten jo aiemmin todettiin, aktiivisen työvoimapolitiikan kustannustehokkuutta on arvioitu tutkimuskirjallisuudessa hyvin niukasti ja tehdyissä arvioinneissa on lisäksi usein selkeitä puutteita. Käytettävissä olevien aineistojen puutteista johtuen esimerkiksi toimenpiteiden mahdolliset syrjäytysvaikutukset ja muut kokonaistaloudelliset vaikutukset jätetään käytännössä usein pitkälti huomioimatta. Näistä puutteista johtuen palkkatuen kustannustehokkuutta koskevia arvioita, jotka olisivat Suomen kannalta relevantteja, on ollut hyvin vaikeaa löytää kirjallisuudesta.

Aiemmin mainitussa tutkimuksessa Jespersen, Munch ja Skipper (2008) arvioivat Tanskassa vuosina 1995–2005 toimineiden aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden kustannustehokkuutta. Kuten aiemmin alaluvussa 2.2 todettiin, tämän raportin kirjallisuuskatsauksen kannalta mielenkiinnon kohteena ovat yksityisen ja julkisen sektorin työvalmennukset, joissa palkkatukea saava työnantaja tarjoaa työttömälle koulutusta työehtosopimuksen mukaisella palkalla. Arvioinnissa toimenpiteiden hyötyinä huomioidaan toimenpiteisiin osallistuneiden saamat ansiotulot (tulovirrat muunnettuna nykyarvoon), työllistymisen ansiosta nostamatta jääneiden tulonsiirtojen arvo ja työvalmennusten aikana tuotettujen tavaroiden ja palveluiden arvo. Kustannuksiin taas lasketaan toimenpiteisiin liittyvät suorat kustannukset (materiaalikustannukset, virkailijoiden palkkakustannukset, hallinnointikulut) ja työnantajille maksetut palkkatuet. Lisäksi epäsuorista kustannuksista huomioidaan tehokkuustappiot, jotka syntyvät, koska edellä mainitut kustannukset rahoitetaan verotuksen avulla. Arvioinnissa ei näin ollen huomioida toimenpiteiden vaikutuksia ennen niiden alkamista (ts. uhkavaikutuksia) eikä toimenpiteiden kokonaistaloudellisia vaikutuksia.³⁹

³⁹ Jespersenin ym. (2008) arvioinnissa ei myöskään huomioida toimenpiteeseen osallistumisen takia menetetyn vapaa-ajan arvoa. Vaikka tällä olisi heidän mukaansa merkitystä arvioitaessa toimenpiteiden vaikutuksia *koko yhteiskunnan kannalta*, ei tällä kustannuksella ole yhtä suurta merkitystä arvioitaessa kustannustehokkuutta *vain julkisen talouden näkökulmasta*.

Hyöty–kustannusanalyysien perusteella yksityisen sektorin työvalmennus on selvästi kustannustehokkain toimenpide. Tämä ei ole kovin yllättävää, sillä tämän toimenpiteen havaitaan ainoana parantavan osallistujien työllisyyttä ja ansiotuloja sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä, kuten myös alaluvussa 2.2 todettiin. Julkisen sektorin työvalmennuksen havaitaan niin ikään olevan kustannustehokas, mikä johtuu sen tuottamista lyhyen aikavälin ansiotulovaikutuksista ja säästetyistä sosiaaliavustuksista. Kun valmennuksen suorat kustannukset huomioidaan, huomattava osa näistä hyödyistä kuitenkin häviää. Yksityisen ja julkisen sektorin työvalmennuksen kustannustehokkuuden eroja selittävätkin nimenomaan edellisen tuottamat pidemmän aikavälin hyödyt. Erilaisten pienempien toimenpiteiden ja työvoimakoulutusten ei taas havaita olevan kustannustehokkaita.⁴⁰

Kuten yllä todettiin, erityisesti syrjäytysvaikutuksia tai tehokkuustappioita ei ole näissä arvioissa kuitenkaan huomioitu. Jespersen ym. (2008, s. 878) huomauttavat toisaalta, että julkisen sektorin työvalmennuksen kustannustehokkuus katoaa vasta, kun noin 80–90 prosenttia ansiotuloja koskevista hyödyistä oletettaisiin katoavan kokonaistaloudellisten vaikutusten takia. Yksityisen sektorin työvalmennus pysyisi sen sijaan edelleen kustannustehokkaana. He kuitenkin korostavat tällaisten laskelmien olevan hyvin karkeita.

2.5. Palkkatuen ja muiden toimenpiteiden yhteisvaikutus

Lopuksi on syytä nostaa esille vielä ongelma, joka koskee niin palkkatukea kuin muitakin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä koskevia arviointitutkimuksia. Kuten muiden muassa Crépon ja van den Berg (2016) sekä Asplund (2009) toteavat, arviointitutkimukset eivät yleensä osaa vastata kovin hyvin kysymykseen, miksi jokin toimenpide on tai ei ole toimiva.

Joitakin toimenpiteiden *vaikutusmekanismeja* tarkastelevia tutkimuksia kuitenkin löytyy. Esimerkiksi Arni (2015) tarkastelee Sveitsissä vuosina 2008–2010 toteutettua satunnaiskoetta, jossa iäkkäille työnhakijoille tarjottiin työnhakuvalmennusta, ja arvioi kokeilun vaikutuksia osallistujien työnhakuun, työnhakua koskeviin odotuksiin ja ei-kognitiivisiin taitoihin. Hän havaitsee, että toimenpide nostaa koeryhmään kuuluvien työllistymistä. Tulosten perusteella toimenpide vaikuttaa pääasiassa tehostamalla työnhakua (vaikka työnhakuun käytettävä aika ei kasva), alentamalla reservaatiopalkkaa (alinta palkkaa, jolla työtön suostuu ottamaan työn vastaan), sekä parantamalla motivaatiota ja itseluottamusta.

Myös Crépon ja van den Berg (2016) käsittelevät toimenpiteiden vaikutusten taustalla olevia mekanismeja katsauksensa osiossa 8. Palkkatuen tapauksessa mahdollisia myönteisten työllisyysvaikutusten taustalla olevia mekanismeja voivat olla esimerkiksi niin tukijakson aikana karttuva inhimillinen pääoma kuin työnantajan saama käsitys tuetun työntekijän tuottavuudesta. Arviointitutkimus ei kuitenkaan voi itsessään vastata siihen, kumpi näistä mekanismeista on tärkeämpi vaikutusten selittäjänä.

Tutkimuksissa pystytään myös suhteellisen harvoin ottamaan kantaa siihen, kuinka palkkatukijärjestelmä – ja laajemmin aktiivinen työvoimapolitiikka – kannattaisi *suunnitella*. Joidenkin tutkimusten erilaisia työnhakijaryhmiä koskevat heterogeenisyystarkastelut voivat osaltaan kertoa, mille ryhmille palkkatukea kannattaa kohdistaa. Kuten aiemmin alaluvussa 2.2 todettiin, tutkimuskirjallisuuden perusteella palkkatuki toimii erityisesti pitkäaikaistyöttömien, maahanmuuttajien, nuorten ja joissain tapauksissa myös osatyökykyisten keskuudessa. Lisäksi edellä mainittu Sjögrenin ja Vikströmin (2015) Ruotsia koskeva tutkimus on siitä

⁴⁰ Nämä arviot vastaavat Tanskan talousneuvoston vuoden 2007 raportin johtopäätöksiä. Raportin englanninkielinen tiivistelmä (ks. erityisesti luku 3) on luettavissa osoitteessa https://www.dors.dk/files/media/rapporter/2007/f07/f07_summary.pdf.

ainutlaatuinen, että siinä tutkitaan palkkatuen suuruuden ja tuen keston yhteyttä tukijakson jälkeiseen työllisyyteen.

Erityisesti palkkatukea koskevien tarkastelujen lisäksi kirjallisuudessa on muitakin tutkimuksia, jotka voivat osaltaan ohjata aktiivisen työvoimapolitiikan suunnittelua. Nämä tutkimukset osoittavat, kuinka tärkeää on tarkastella *työvoimapolitiikan aktiivisia ja passiivisia osia yhdessä*.⁴¹ Aiemmin mainitut Sianesin (2004, 2008) Ruotsin 1990-luvun aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevat tutkimukset ensinnäkin osoittavat, että järjestelmä, jossa toimenpiteisiin osallistumisella voi täyttää työttömyyskorvauksen työssäoloehdon, voi aiheuttaa pitkittyneitä työttömyysjaksoja. Hän toteaa, että järjestelmä mahdollisti vuoteen 2001 asti käytännössä työttömyyskorvausjaksojen ns. ”ketjuttamisen”, sillä työtön oli oikeutettu uuteen korvausjaksoon osallistuttuaan johonkin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen vähintään viiden kuukauden ajan.

Yllä kuvatut kannusteet huomioiden ei ole yllättävää, että toimenpiteiden vaikutukset työllisyyteen ovatkin heikoimmat niillä, jotka osallistuvat toimenpiteisiin juuri ennen korvausjakson päättymistä. Vaikka aiemmin alaluvussa 2.2 todettiin toimenpiteisiin osallistumisen nostavan työllistymisen todennäköisyyttä, Sianesi (2004) havaitsee toimenpiteisiin osallistumisen toisaalta johtavan yllämainittujen keskuudessa myös suurempaan todennäköisyyteen nostaa työttömyyskorvauksia ja osallistua toimenpiteisiin tulevaisuudessa. Sianesi (2008) kuitenkin havaitsee, ettei palkkatuki kuulunut niihin toimenpiteisiin, joita käytettiin yleensä työttömyyskorvauksen uusimiseen; näihin toimenpiteisiin kuuluivat lähinnä erilaiset työvoimakoulutukset ja työharjoittelut.

Asplund (2009) puolestaan huomauttaa, että aktiivisen työvoimapolitiikan arviointitutkimuksen laajempaan haasteena on tutkia *eri toimenpiteiden yhteisvaikutuksia*. Vaikka esimerkiksi erilaiset työvoimakoulutukset tai kuntouttava työtoiminta eivät itsessään edistäisikään työllistymistä, ne voivat johtaa myöhemmin vaikkapa palkkatuettuun työllisyysjaksoon ja edelleen kiinnittymiseen avoimille työmarkkinoille. Tähän asti tutkimuksissa on kuitenkin tarkasteltu lähinnä vain *ensimmäistä* toimenpidettä, johon työtön osallistuu, ja toimenpiteitä on yleensä käsitelty yksittäisinä palasina eikä osana laajempaa kokonaisuutta. Useampiin toimenpiteisiin osallistuminen on kuitenkin monissa maissa hyvin yleistä, joten toimenpiteiden yhteisvaikutusten arvioinnille löytyisi selvää tarvetta. Esimerkiksi Suomea koskien Aho, Tuomala, Hämäläinen ja Mäkiäho (2018) toteavat, että vuonna 2010 johonkin toimenpiteeseen osallistuneista jopa 58 prosenttia osallistuu vähintään kerran toimenpiteisiin ja 34 prosenttia ainakin kahteen muuhun toimenpiteeseen.

Joidenkin työnhakijaryhmien joukossa toimenpidekokonaisuuksien tarkastelu ei ole kuitenkaan välttämättä mielekästä. Aho ym. (2018, kuvio 2.15) havaitsevat Suomea koskien, että enemmän kuin yhteen toimenpiteeseen osallistuvien osuus laskee koulutustason kasvaessa alle 55-vuotiaiden keskuudessa; iäkkäämpien (vähintään 55-vuotiaiden) työttömien keskuudessa toistuva osallistuminen on harvinaisempaa koulutustaustasta riippumatta. Myös Asplund ja Vanhala (2016, luku 7.3.3) toteavat aktiivitoimien yhdistämisen olevan varsin harvinaista korkeakoulutettujen keskuudessa.

Carling ja Richardson (2004) taas toteavat aiemmin mainitussa Ruotsia koskevassa tutkimuksessaan (ks. alaluku 2.2), että vähiten vaikuttavimmiksi osoittautuneet toimenpiteet (kuten erilaiset työvoimakoulutukset) johtavat todennäköisemmin myöhempiin toimenpiteisiin osallistumiseen. Näin ollen erityisesti yksityisen sektorin palkkatuen voi olettaa useammin toimivan ainoana työttömälle tarjottavana toimenpiteenä. Esimerkiksi Vikström (2015)

⁴¹ Ks. myös Gaure, Røed ja Westlie (2012), jotka tarkastelevat norjalaisten rekisteriaineistojen avulla työttömyyskorvausjärjestelmän ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden yhdessä luomien kannusteiden vaikutuksia työnhakuun, työttömyyden kestoon ja työllisyyden laatuun.

havaitseekin Ruotsia koskevassa tutkimuksessaan, että hänen aineistossaan palkkatukea saaneista 80 prosenttia ei osallistunut enää toiseen toimenpiteeseen tarkastelujakson aikana (työharjoittelun ja työvoimakoulutuksen tapauksessa osuudet ovat 66% ja 76%). Suomea koskien Aho ym. (2018, kuvio 2.15) toteavat, että vuonna 2010 yksityisen sektorin palkkatukea saaneista 60 prosenttia ei osallistunut sen jälkeen muihin toimenpiteisiin vuoteen 2014 ulottuneen tarkastelujakson aikana.

Joitakin varsin tuoreita tutkimuksia, joissa tarkastellaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpidekokonaisuuksien yhteisvaikutuksia, kuitenkin löytyy. Lechner ja Wiehler (2013) ja Vikström (2015) tarkastelevat, kuinka suoritettujen toimenpiteiden *järjestys* on yhteydessä toimenpiteiden vaikuttavuuteen. Analogisesti alaluvussa 2.1 kuvatun arviointiongelman kanssa tarkastelut perustuvat tällöin vertailuihin eri toimenpidekombinaatioihin osallistuneiden kesken ottamalla valikoitumiseen liittyvät ongelmat tavalla tai toisella huomioon.

Lechner ja Wiehler (2013) tarkastelevat hallinnollisten rekisteriaineistojen avulla eri toimenpidekokonaisuuksien vaikutuksia vuosina 2000–2002 työttömäksi joutuneiden 20–50-vuotiaiden keskuudessa Itävallassa. He eivät valitettavasti tarkastele palkkatuetta työtä tarjoavia toimenpiteitä, sillä ne eivät kuulu käytetyimpiin toimenpiteisiin Itävallassa. Tulosten perusteella muun muassa työnhakuvalmennus on vaikuttavampaa työvoimakoulutuksen jälkeen verrattuna toimenpiteiden suorittamiseen käänteisessä järjestyksessä, ja vuoden kahden ensimmäisen kolmanneksen aikana suoritettut peräkkäiset työvoimakoulutukset ovat yhdessä vaikuttavampia kuin vain yksi suoritettu koulutus. Tulosten pohjalta on kuitenkin hankalaa vetää johtopäätöksiä, sillä riittävän otoskoon varmistamiseksi erityyppiset työvoimakoulutukset on valitettavasti yhdistetty yhdeksi kategoriaksi. Ei siis voida sanoa, onko esimerkiksi ensin perustaitoja ja sitten ammatillista koulutusta tarjoava toimenpidejakso vaikuttavampi kuin kaksi peräkkäin suoritettua työvoimakoulutusjaksoa, jotka painottuvat ammatillisiin taitoihin. Toimenpidekokonaisuuksien kustannustehokkuutta ei myöskään arvioida.

Jo yllä mainitussa Ruotsia koskevassa tutkimuksessa Vikström (2015) taas arvioi toimenpidekokonaisuuksia, jotka voivat sisältää työharjoittelua, työvoimakoulutusta ja palkkatuetta työtä joko julkisella tai yksityisellä sektorilla. Tutkimuksessa tarkastellaan vuosina 1999–2006 työttömäksi joutuneita 25–55-vuotiaita. Valitettavasti yksityisen ja julkisen sektorin palkkatukea ei erotella tarkasteluissa toisistaan todennäköisesti otoskoon pienuuden takia. Kuten Lechner ja Wiehler (2013), hän pyrkii huomioimaan valikoitumisen, joka liittyy ensimmäisen toimenpiteen jälkeen suoritettuihin toimenpiteisiin.

Toimenpidekokonaisuuksia koskien Vikström (2015) toteaa, että toisen toimenpiteen suorittaminen ensimmäisen jälkeen johtaa yleensä työttömyysjakson pidentymiseen riippumatta siitä, ovatko toimenpiteet samat vai erilaiset, ja siitä kuinka pitkä aikaväli toimenpiteiden välillä on. Hänen mukaansa nämä havainnot johtuvat siitä, että jälkimmäisen toimenpiteen positiiviset työllisyysvaikutukset toimenpiteen jälkeen eivät riitä kumoamaan sen aiheuttamia lukkiutumisvaikutuksia. Huomattavana poikkeuksena näille tuloksille Vikström (2015) kuitenkin mainitsee, että nopeasti työvoimakoulutuksen päättymisen jälkeen aloitettu työharjoittelu näyttää keskimäärin lyhentävän työttömyysjaksoa enemmän kuin pelkän työvoimakoulutuksen suorittaminen. Syynä tähän voi olla, että työharjoittelu on vaikuttavampaa, kun työtä koskien on vastikään saanut koulutusta.

2.6. Yhteenveto

Tässä luvussa on käyty läpi työnantajille maksettavan palkkatuen vaikuttavuutta koskevaa tutkimuskirjallisuutta. Keskeisenä haasteena palkkatuen vaikuttavuutta tutkittaessa on

arvioida, kuinka tukea saaneille (tai tukeen oikeutetuille) henkilöille olisi käynyt, mikäli heillä ei olisi ollut palkkatukea. Tämän arviointiongelman ratkaisemisessa on mahdollista käyttää sekä kokeellisia että ei-kokeellisia menetelmiä. Vaikka valtaosa olemassa olevista arviointitutkimuksista hyödyntää ei-kokeellisia menetelmiä (ja näistä varsinkin kaltaistamista), voi kokeellisiin menetelmiin perustuvien arvioiden määrän odottaa kasvavan, sillä kokeellisten menetelmien käyttö on viime vuosien aikana yleistynyt huomattavasti aktiivista työvoimapolitiikkaa arvioivassa tutkimuskirjallisuudessa (Card, Kluve ja Weber, 2017, kuvio 1).

Yleisesti ottaen olemassa oleva kansainvälinen tutkimus viittaa erityisesti yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen edistävän tuensaajien työllistymistä avoimille työmarkkinoille, kun taas julkisen sektorin palkkatuen työllisyysvaikutukset ovat joko olemattomat tai jopa negatiiviset. Harvat olemassa olevat suomalaistutkimukset ovat hyvin linjassa tämän johtopäätöksen kanssa. Aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevassa tutkimuskirjallisuudessa yksityisen sektorin palkkatuki nähdäänkin toimenpiteistä kaikkein vaikuttavimpana. Palkkatuki vaikuttaa lisäksi olevan erityisen hyödyllinen työmarkkinoiden erityisryhmien – etenkin pitkäaikaistyöttömien, maahanmuuttajien ja nuorten – työmarkkina-aseman parantamisessa.

Vaikka palkkatukijärjestelmä näyttääkin edistävän sen avulla työllistyvien myöhempää työuraa, arvioita sen kustannustehokkuudesta on tehty todella vähän. Uskottavien hyöty-kustannusanalyysien haasteena on ottaa tavalla tai toisella huomioon palkkatuen suorien vaikutusten lisäksi erityisesti sen epäsuorat ja kokonaistaloudelliset vaikutukset. Tulevan tutkimuksen haasteena on lisäksi selvittää, mitkä mekanismit ovat palkkatuen vaikutusten taustalla, ja löytää yleisiä ohjenuoria siihen, kuinka palkkatukijärjestelmä tulisi suunnitella ja toteuttaa, ja kuinka sen tulisi toimia osana aktiivisen työvoimapolitiikan laajempaa työkalupakia.

3. PALKKATUKI ENNEN UUDISTUKSIA

Tässä luvussa esitetään arviointituloksia palkkatuen vaikuttavuudesta 2010-luvun alkupuoliskolla eli ennen vuosien 2015 ja 2017 palkkatu-uudistuksia. Arvioinnin kohderyhmän muodostavat ne vuoden 2011 aikana työttömyyteen siirtyneet henkilöt, jotka aloittivat palkkatuella joko samana vuonna, seuraavan vuoden aikana tai vasta vuoden 2013 puolella. Taus-taksi tälle arvioinnille kuvataan yhtäältä palkkatuen ns. perustilannetta näinä vuosina ja toi-saalta itse arviointianalyysissä käytettyä yksilötason pitkäaikaisrekisteriaineistoa ja tilastollista menetelmää.

3.1. Palkkatuen yleiset säädökset 2010-luvun alussa

Tarkastelujaksomme alkuvuosina oli voimassa vuosien varrella useampaan otteeseen uu-distunut laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002). Etenkin keväällä 2010 hyväksytty säädösmuutokset (30.4.2010/312) toivat palkkatukijärjestelmään monia sellaisia peruspiir-teitä, jotka sittemmin siirrettiin 1.1.2013 voimaan astuneeseen lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Siksi seuraavassa pääpaino on julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002, luku 7) perustilannetta kuvaavissa säädöksissä palkkatuen suh-teen 2010-luvun alkuun mennessä tehdyt säädösmuutokset kuitenkin huomioon ottaen. Jul-kisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012) käsitellään tässä alaluvussa vain siltä osin kuin tuella työllistyneiden perustilanteeseen tehtiin merkittäviä muutoksia van-haan lakiin verrattuna. Lakiin myös palataan vuoden 2015 alussa voimaan astuneen palkka-tukijärjestelmän uudistuksen yhteydessä alaluvussa 4.1.

3.1.1. Palkkatuen yleiset edellytykset

Laissa julkisesta työvoimapalvelusta säädettiin, että työnantajalle voidaan myöntää palkka-tukea työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi ja työmarkkinoille sijoittumisen edellytysten parantamiseksi (7:1 §, 29.12.2005/1216). Palkkatuen myöntämisen kuitenkin todettiin edellyttävän, että tuella palkattavan osaamisessa ja ammattitaidossa arvioidaan olevan puutteita tai hänen tuottavuutensa tarjolla olevassa työtehtävässä arvioidaan alentu-neen työttömyyden keston, vajaakuntoisuuden tai muun syyn johdosta. Tuella järjestettävän työn tarkoituksena oli parantaa työttömän työnhakijan ammattitaitoa, osaamista ja työmark-kina-asemaa sekä edistää pitkään työttömänä olleen pääsemistä avoimille työmarkkinoille.

Julkisesta työvoimapalvelusta annettuun lakiin vuonna 2010 tehdyssä lisäyksessä (7:1 a §, 30.4.2010/312) säädettiin, että elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle voidaan palk-katukea myöntää Euroopan unionin toiminnasta tehtyihin sopimuksiin perustuen joko ylei-sen ryhmäpoikkeusasetuksen (RPA) mukaisesti tai *de minimis* -tukena. Uuden säädöksen mukaan palkkatukea myönnetään ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena, kun tuella palkattava on (1) vajaakuntainen, (2) vaikeasti työllistytävä, (3) pitkäaikaistyötön, (4) ollut yh-täjaksoisesti työttömänä vähintään kuusi kuukautta ennen palkkatuen myöntämistä, (5) vailla ammatillista koulutusta, (6) yli 50-vuotias tai (7) oikeutettu kotoutumissuunnitelmaan (30.12.2010/1387). Edelleen säädettiin, että muissa tapauksissa palkkatukea on mahdollista myöntää *de minimis* -menettelyä hyödyntäen ehdolla, että myönnettävä tuki on vähämerki-tyksellinen. Oppisopimuskoulutukseen myönnettävän palkkatuen osalta näitä sääntöjä ei so-vellettu. Nämä palkkatuen yleisiä edellytyksiä koskevat säännökset siirrettiin miltei suoraan vuoden 2013 alussa voimaan astuneeseen lakiin. Merkittävin muutos oli se, että vaikeasti työllistytävien ja pitkäaikaistyöttömien sijasta uudessa laissa säädettiin RPA:n mukaisen tuen

myöntämisestä henkilöille, jotka olivat saaneet työttömyysetuutta työttömyyden perusteella yhteensä vähintään 500 päivältä.

Työnantajaan liittyen julkisesta työvoimapaikasta annetussa laissa säädettiin puolestaan, että palkkatukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle ja yhteisölle sekä muulle työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle (7:2 §, 29.12.2005/1216). Nämä kirjaukset säilyivät ennallaan vuoden 2012 laissa.

3.1.2. Palkkatuen määrä ja kesto

Vuoden 2002 laki muutettiin vuoden 2005 lopussa sekä palkkatuen määrän että keston suhteen. Myös nämä perussäädökset säilyivät pitkälti samanlaisina vuoden 2012 laissa.

Perussäädöksen mukaan palkkatukea myönnetään päivää ja henkilöä kohti vähintään palkkatuen perustuki ja palkkatukena voidaan myöntää palkkatuen perustuen lisäksi lisäosaa, joka on enintään 60 prosenttia palkkatuen perustuen määrästä (7:9 §, 29.12.2005/1216). Sosiaaliselle yritykselle oli kuitenkin tietyin ehdoin mahdollista myöntää korotettu palkkatuki joko täysimääräisenä tai niin, että palkkatuen perustuen ja lisäosan yhteenlaskettu määrä on 50 prosenttia palkkauskustannuksista, kuitenkin enintään 1 300 euroa kuukaudessa. Vaikeasti työllistyvän työllistämiseksi voidaan puolestaan myöntää palkkatuki korotettuna lisäosalla, jonka määrä on enintään 90 prosenttia palkkatuen perustuen määrästä (ns. korkein korotettu palkkatuki). Palkkatuen todettiin voivan olla enintään tuella palkatusta työnantajalle aiheutuvien palkkauskustannusten suuruinen. Elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle myönnettävä palkkatuki oli enintään 50 prosenttia ja vajaakuntoisen työllistämiseksi enintään 75 prosenttia palkkauskustannuksista.

Keston suhteen säädettiin (7:11 §, 29.12.2005/1216), että tukea voidaan myöntää henkilöä kohden enintään 10 kuukaudeksi kerrallaan (oppisopimuskoulutukseen koko sen ajaksi). Vaikeasti työllistyvän tai vajaakuntoisen työllistämiseksi palkkatuki oli kuitenkin mahdollista myöntää henkilöä kohden enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan, korkein korotettu palkkatuki puolestaan enintään 12 kuukaudeksi (jonka jälkeiseltä ajalta tuki myönnettiin palkkatuen perustuen suuruisena). Tästä poiketen sosiaaliselle yritykselle myönnettävä palkkatuki oli mahdollista myöntää henkilöä kohden kerrallaan seuraavasti: 36 kuukaudeksi työllistettävän ollessa vajaakuntainen, 12 kuukaudeksi tuella palkattavan ollessa pitkäaikaistyötön (30.4.2010/312) ja enintään 24 kuukaudeksi korkeimman korotetun palkkatuen muodossa (13.4.2007/410). Toinen poikkeus koski tilanteita, joissa valtion virasto tai laitos, kunta, yhdistys tai säätiö palkkaa tuella henkilön suunnittelemaan ja järjestämään työttömille työ- ja koulutuspaikkoja sekä muita työllistymistä edistäviä toimenpiteitä, jolloin palkkatuki oli mahdollista myöntää enintään 24 kuukaudeksi. Elinkeinotoimintaa harjoittavaan yhdistykseen tai säätiöön tätä säädöstä ei kuitenkaan sovellettu (30.4.2010/312).

Lisäksi säädettiin, että sen jälkeen kun joku on ollut palkkatuella tuetussa työssä enimmäisajan yhden tai useamman työnantajan palveluksessa, häntä ei voida osoittaa uudelleen palkkatuella tuettuun työhön ennen kuin hän on ollut viimeisten kuuden kuukauden aikana vähintään viisi kuukautta työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa. Vajaakuntainen voidaan kuitenkin rajoituksen estämättä osoittaa uudelleen palkkatuella tuettuun työhön, jos se on hänen alentunut työkykynsä ja muut työllistymismahdollisuutensa huomioon ottaen taroituksenmukaista. Korkeimman korotetun palkkatuen kohdalla enimmäisaikojen laskenta aloitettiin alusta, kun tuella palkattu oli tullut työttömyyspäivärahan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen uudelleen oikeutetuksi työmarkkinatukeen tai hän oli saanut työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella vähintään 500 päivältä

sen jälkeen, kun hän oli ollut työssä, jonka palkkauskustannuksiin oli maksettu korkeinta korotettua palkkatukea tai ns. yhdistelmätukea.

3.2. Palkkatuen arvioinnin lähtökohdat

3.2.1. Aineistot

Tässä tutkimuksessa käytetään kahta aineistolähdettä. Ensimmäinen on Tilastokeskuksen yhdistetty työnantaja–työntekijäaineisto (FLEED), joka käsittää koko työikäisen väestön. Arviointitutkimuksen suorittamishetkellä aineisto ulottui vuoden 2015 loppuun. Tästä aineistosta saadaan yksilöiden perustiedot (ikä, sukupuoli, siviilisääty, koulutus, lasten lukumäärä, kansallisuus, äidinkieli, asuinpaikka), kattavat henkilöiden työurahistoriaa kuvaavat tiedot (työmarkkina-asema, työpäivien määrä, työttömyyspäivien määrä, ansiot, ammatti) sekä tulemat (työtulot, työ- ja työttömyyskuukausien määrä).

Tähän perusaineistoon on yhdistetty työ- ja elinkeinoministeriön URA-tietokannan ja työnvälitystilaston tietoja. Näistä saadaan tietoa työttömyyden alkamispäivämäärästä, palkkatuen alkamisajankohdasta, palkkatuen sektorista (yritys, muu yksityinen, julkinen sektori), asiantuntijapalvelun tarpeesta, toimintasuunnitelman lajista sekä toimintasuunnitelmassa sovitusta toimenpiteistä. Eläketurvakeskuksen ansaintarekisteristä on yhdistetty vuoden 2010 loppuun mennessä kertynyt työhistoria.

3.2.2. Kohderyhmän ja vertailuryhmän muodostaminen

Tarkasteltava populaatio rajataan vuoden 2011 aikana työttömyyteen siirtyviin henkilöihin. Lisäksi rajaamme tarkastelut henkilöihin, jotka ovat olleet vähintään kuusi kuukautta ennen työttömyysjakson alkua työllisinä, opiskelijoina tai työvoiman ulkopuolella. Lisäksi olemme yhdistäneet työttömyysjaksot, joiden välillä on alle kaksi viikkoa, yhdeksi työttömyysjaksoksi.

Kohderyhmän muodostavat ne henkilöt, jotka aloittivat palkkatuella vuonna 2011-2013. Kaikki tarkastelut tehdään erikseen kolmelle ryhmälle palkkatuen sijoitussektorin mukaan: yritykset, muut yksityiset sekä julkinen sektori (jossa mukana ainoastaan kunnat ja kuntayhtymät, ei valtiota⁴²). Oppisopimuskoulutukseen myönnetty palkkatuki on rajattu tästä ja myös myöhemmistä tarkasteluista pois.

Potentiaalisen vertailuryhmän muodostavat ne, jotka eivät aloittaneet palkkatuella vuosien 2011-2013 aikana. He ovat siis tänä aikana voineet osallistua johonkin toiseen aktiivitoimeen.⁴³ Sen sijaan potentiaalisesta vertailuryhmästä on pakko rajata pois kaikki ne henkilöt, jotka työllistyivät hyvin nopeasti. Vertailuryhmän rajauksessa käytämme samaa menetelmää kuin Lechner (1999).⁴⁴ Toisin sanoen, vertailuryhmän jäsenille simuloidaan palkkatuen alkamispäivämäärä kohderyhmän todellisesta alkamispäivämäärän jakaumasta. Vertailuryhmästä pudotetaan ne henkilöt, joiden työttömyysjakso on päättynyt ennen simuloitua alkamispäivämäärää. Näin rajaamme vertailuryhmästä pois henkilöt, jotka ehtivät työllistyä ennen kuin heille tarjottaisiin palkkatukea.

⁴² Myös valtion virastolle tai laitokselle voidaan myöntää määrärahoja työttömän työnhakijan palkkaamisen tueksi. Näitä TE-toimistojen myöntämiä ns. työllisyysmäärärahoja koskevat pääosin samat säädökset kuin palkkatuenkin kohdalla (ks. JTYPL 916/2012, 7:15 §). Vaikka näitä valtionhallintoon työllistämistä varten myönnettyjä määrärahoja käsitellään usein hallinnossa osana palkkatuetta, kyse ei ole varsinaisesta palkkatuesta. Siksi valtionhallintoon työllistyminen on rajattu tämän raportin ulkopuolelle.

⁴³ Teemme tarkastelut myös siten, että vertailuryhmä rajoittuu henkilöihin, jotka eivät osallistuneet mihinkään toimenpiteeseen vuosina 2011 tai 2012.

⁴⁴ Menetelmää on käytetty monissa muissakin tutkimuksissa, kuten esimerkiksi Gerfin ja Lechner (2002) sekä Jespersen, Munch ja Skipper (2008).

3.2.3. Menetelmä: kaltaistaminen

Arviointitutkimuksen tavoitteena on vertailla palkkatukea saaneiden ja vertailuryhmän menestymistä työmarkkinoilla palkkatukijakson jälkeen. Teemme tämän vertailun käyttämällä tilastollista kaltaistamista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ennustamme kullekin henkilölle todennäköisyyden työllistyä palkkatuella. Tämän jälkeen haemme kullekin palkkatukea saaneelle verrokin vertailuryhmästä. Verrokki on henkilö, jolla palkkatuen saamisen todennäköisyys on mahdollisimman samankaltainen. Tämän jälkeen laskemme tulemien keskiarvojen erotuksen näin muodostetun kohderyhmän ja vertailuryhmän välillä. Menetelmän englanninkielinen nimi on *propensity score matching* (Rosenbaum ja Rubin, 1983), ja se on yleisimpiä käytettyjä kaltaistamismenetelmiä (vrt. luku 2). Laskemamme keskivirheet huomioivat sen, että kaltaistamisessa käytetty todennäköisyys työllistyä palkkatuella on estimoitu eikä teorian pohjalta tunnettu (Abadie ja Imbens, 2016).

Kaltaistamisen tavoitteena on saada kohderyhmä ja vertailuryhmä näyttämään mahdollisimman samanlaisilta havaittavien ominaisuuksien suhteen (ks. luku 2). Menetelmä ei välttämättä kaltaista ryhmiä havaitsemattomien ominaisuuksien suhteen. Tästä syystä menetelmän luotettavuus edellyttää rikasta työttömien taustatietoa, jolla kaltaistaminen tehdään. Lisäksi se edellyttää sekä keskeisten oletusten arviointia että tulosten herkkyyden arviointia oletusten paikkansapitävyydelle. Käsitlemme näitä aiheita seuraavaksi.

Huomioitavat taustatekijät

Lechner ja Wunsch (2013) ovat tutkineet sitä, mitä tekijöitä tulisi havaita, jotta kaltaistamiseen perustuvat analyysit aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta olisivat luotettavia. Heidän tulostensa mukaan olennaisimpia tekijöitä ovat henkilöiden perustiedot (ikä, koulutus, siviilisääty, lasten lukumäärä, kansallisuus), työttömyysjaksoa kuvaavat tiedot (jakson alkamispäivämäärä, aika toimenpiteen alkuun, jäljellä olevan työttömyyskorvauksen määrä), asuinpaikka, lyhyen aikavälin työttömyyshistoria ja työttömyysjaksoa edeltävät tulemat (tässä tapauksessa työtulot, työkuukaudet ja työttömyyskuukaudet). Nämä tulokset tukevat aiempia tutkimustuloksia, joissa on korostettu työttömyysjaksoa edeltävien tulemien merkitystä (Mueser, Troske ja Gorislawsky, 2007) sekä työmarkkinahistorian ja aluetekijöiden merkitystä (Heckman, LaLonde ja Smith, 1998).

Käyttämämme henkilöiden perustiedot ovat sukupuoli, ikä, kansalaisuus, äidinkieli, siviilisääty, koulutusaste, koulutusala, alle 3-vuotiaiden lasten lkm, alle 7-vuotiaiden lasten lkm ja alle 18-vuotiaiden lasten lkm. Aluetason muuttujana käytämme maakuntaa.

Työhistoriaa kuvaavia tekijöitä ovat pääasiallinen toiminta, työpäivät, työttömyyspäivät sekä vuoden 2010 loppuun kertynyt työhistoria. Tilastokeskuksen muodostama pääasiallista toimintaa kuvaava indikaattori kuvaa vuoden viimeisen viikon tilannetta ja se saa seuraavia arvoja: opiskelija, työllinen, työtön, eläkeläinen, muu. Tämä tieto on tilastollisessa mallissa mukana vuosilta 2005–2010. Työpäivät ja työttömyyspäivät ovat Tilastokeskuksen laskemia kalenteripäiviä, jotka perustuvat työllisyysjaksotilastoihin. Myös nämä tiedot ovat tilastollisessa mallissa mukana vuosilta 2005–2010. Näiden lisäksi huomioimme työllisyys- ja työttömyyskuukausien keskiarvon edelliseltä kymmeneltä vuodelta. Työ- ja työttömyyspäiviä ei voi koko ajanjaksolta käyttää, sillä ne ovat aineistossa vasta vuodesta 2005 alkaen. Tätä aiemmilta vuosilta aineistossa ovat työ- ja työttömyyskuukaudet.

Tulohistoriaa mittaamme ansiotuloilla ja työtuloilla vuosilta 2005–2010 sekä edellisen kymmenen vuoden keskiarvolla. Ansiotuloihin kuuluvat kaikki verotuksessa ansiotuloihin kuuluvat erät, kuten verotettavat sosiaalietuudet.

Työttömyysjaksoa kuvaavat tiedot tulevat työ- ja elinkeinoministeriön aineistoista. Kaltaistamisessa käytetään seuraavia työttömyysjaksoa kuvaavia muuttujia: työttömyyden alkamispäivämäärä, kesto palkkatuen alkuun työttömyyden alusta laskien, asiantuntijapalvelun tarve (työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämisspalvelut, tuetun työllistymisen palvelut, etuusasiakkaat), toimintasuunnitelman laji (työnhaku, koulutus, palkkatuki, muut⁴⁵), ja onko henkilöllä jokin diagnoosi vai ei.

Nämä henkilöitä kuvaavat ominaisuudet kattavat hyvin ne taustatiedot, joita Lechner ja Wunsch (2013) pitävät olennaisina valikoitumisharhan huomioimiseksi. Tämä ei kuitenkaan mitenkään takaa sitä, että pystyisimme huomioimaan kaikki sekä palkkatuelle valikoitumiseen että tulemiin vaikuttavat tekijät. Jos esimerkiksi palkkatuelle valikoituvat motivoituneemmat työntekijät, tulee palkkatuen vaikutus yliarvioitua, sillä oletettavasti nämä henkilöt myös työllistyvät verrokkaa paremmin tai ansaitsevat enemmän. Caliendo, Mahlstedt ja Mitnick (2017) tutkivat tyypillisesti havaitsemattomien tekijöiden, kuten persoonallisuuspiirteiden, asenteiden, odotusten ja sosiaalisten verkostojen, vaikutusta kaltaistamisella saatuihin vaikutusarviointeihin. Heidän päätöksensä on, että nämä tekijät vaikuttavat toimenpiteeseen osallistumiseen, mutta eivät itse tulemiin eivätkä siten myöskään vaikuttavuusarviointeihin. On siis viitteitä siitä, että rikkaat rekisteriaineistot olisivat riittäviä huomiomaan pääosan valikoitumisharhasta, mutta edellä mainitut tutkimukset eivät kuitenkaan voi todistaa sitä.

Palkkatuella on se erityispiirre vaikkapa työvoimapolitiittiseen koulutukseen verrattuna, että palkkatuen saaminen edellyttää palkkatuetun työpaikan löytämistä. Tässä mielessä valikoituminen on palkkatuen osalta hankalampi ongelma kuin työvoimapolitiittisessa koulutuksessa: se sisältää sekä valikoitumisen palkkatukeen oikeutetuksi että valikoitumisen palkkatukityöpaikkaan (ks. luku 2).

Kaltaistamisen onnistumisen arviointi

Käytettävistä aineistoista riippuen kaltaistaminen voi onnistua hyvin tai huonosti. Hyvin onnistuva kaltaistaminen tarkoittaa sitä, että kohderyhmä ja vertailuryhmä näyttävät samantaisilta niiden tekijöiden suhteen, joita on käytetty kaltaistamisessa. Tätä arvioidaan tyypillisesti niin kutsutuilla standardoiduilla eroilla (esim. Imbens, 2015; Imbens ja Rubin, 2015). Nämä ovat ryhmien välisten keskiarvojen erotuksia, jotka on skaalattu ryhmien keskimääräisellä keskihajonnalla. Pienet standardoidut erot tarkoittavat sitä, että ryhmät näyttävät samankaltaisilta. Toisin sanoen, kaltaistamisella on onnistuttu poistamaan ryhmien väliset *havaitut* erot. Tämä on välttämätön ehto luotettavalle analyysille.

Kaltaistaminen perustuu voimakkaalle oletukselle siitä, että havaittavien tekijöiden huomiointi poistaa kaikki merkittävät erot kohderyhmän ja vertailuryhmän välillä (ehdollinen riippumattomuusoletus). Tämä oletus tarkoittaa sitä, että palkkatuki on kuin satunnaistettu kun havaittavat erot on huomioitu. Tätä oletusta ei voi mitenkään testata, mutta sen paikkansapitävyyttä voi arvioida (Imbens, 2015; Imbens ja Rubin, 2015). Arviointi tapahtuu siten, että tutkitaan palkkatuen vaikutusta johonkin tekijään, josta tiedetään, että palkkatuki ei siihen vaikuta. Imbens (2015) suosittelee aiempien vuosien tulemien käyttöä tässä arvioinnissa. Ideaa voidaan havainnollistaa esimerkillä, jossa käytetään tulemana vaikkapa vuoden 2010 ansiotuloja. Ensiksi kaltaistetaan kohderyhmä ja vertailuryhmä käyttämällä kaikkia edellä kuvattuja taustatekijöitä paitsi vuoden 2010 ansiotuloja. Seuraavaksi arvioidaan, ”vaikuttiko” palkkatuki vuoden 2010 ansiotuloihin. Jos vaikutus on vaikkapa positiivinen, tarkoittaa se sitä, että palkkatuelle on valikoitunut henkilöitä, joiden tulot olisivat muutenkin suuremmat. Tämä heikentää ehdollisen riippumattomuusoletuksen uskottavuutta. Toisaalta, jos

⁴⁵ Olemme yhdistelleet eri toimintasuunnitelman lajit näihin neljään ryhmään.

"vaikutus" on taloudellisesti pieni ja tilastollisesti ei-merkittävä, lisää tämä tulos ehdollisen riippumattomuusoletuksen uskottavuutta. Tällaiset testit eivät voi todistaa oletuksen paikkansapitävyyttä, mutta auttavat arvioimaan sen mielekkyyttä.

Tulosten herkkyyys ehdolliselle riippumattomuusoletukselle

Ehdollista riippumattomuusoletusta ei voi testata, mutta tulosten herkkyyttä tämän oletuksen paikkansapitävyydelle voi arvioida. Rosenbaum (2002) on esittänyt menetelmän, jonka ideana on arvioida kuinka suuri merkitys havaitsemattomilla tekijöillä pitäisi olla palkkatuelle valikoitumiseen, jotta vaikuttavuusanalyysistä saadut tulokset muuttuisivat. Tämä analyysi ei kerro, vaikuttavatko havaitsemattomat tekijät tuloksiin vai eivät, eikä se myöskään kerro, kuinka suuri näiden havaitsemattomien tekijöiden mahdollinen vaikutus voisi olla. Se mahdollistaa kuitenkin sen arvioinnin, kuinka suuri merkitys niillä tulisi olla (esimerkiksi suhteessa joihinkin toisiin tekijöihin), jotta tilastollinen päättely tuloksia koskien muuttuisi.

3.3. Palkkatuen vaikuttavuus 2010-luvun alkupuoliskolla

3.3.1. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki yrityksiin

Taulukossa 3.1 on esitetty yrityksiin kohdistuneen palkkatuen vaikuttavuusarviot. Taulukossa tarkastellaan tulemia vuonna 2015 ja tarkasteltavat tulot ovat työtulot, työkuukaudet ja työttömyyskuukaudet. Otokseen kuuluvat henkilöt ovat tulleet työttömiksi vuonna 2011 ja ovat ensimmäistä kertaa aloittaneet palkkatuella joko vuonna 2011, 2012 tai 2013. Heidän kaikkien palkkatukijakso on siis päättynyt hyvissä ajoin ennen vuotta 2015. Taulukossa tarkastellaan ensiksi kaikkia yrityksiin kohdistunutta palkkatukea saaneita ja sen jälkeen miehiä ja naisia erikseen.

Taulukosta 3.1 nähdään, että kohderyhmään kuuluneilla työtulot ovat vuonna 2015 noin 4300 euroa suuremmat kuin vertailuryhmässä ja että heillä on työkuukausia keskimäärin kaksi enemmän ja työttömyyskuukausia 0,6 vähemmän. Yrityksiin kohdistuvalla palkkatuella on siis positiivinen vaikutus tuloihin ja työllisyyteen palkkatukijakson päättymisen jälkeen. Vaikutusten suuruutta voidaan kuitenkin pitää maltillisena.

Tarkasteltaessa miehiä ja naisia erikseen havaitaan, että vaikutukset ovat hyvin samanlaisia, mutta hieman suurempia miehille. Nämä erot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä⁴⁶.

⁴⁶ Olettaen, että miesten ja naisten otokset ovat tilastollisesti riippumattomia, voidaan kertoimien yhtäsuuruuden t-testi laskea taulukon 3.1 tietojen perusteella seuraavasti:
$$t = \frac{ATT_1 - ATT_2}{\sqrt{SE_{ATT_1}^2 + SE_{ATT_2}^2}}$$
. Esimerkiksi työtulojen osalta tulos on $-1.83 = (3.848 - 5.757) / \sqrt{0.707^2 + 0.765^2}$.

Taulukko 3.1 Yrityksiin kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin

	Työtulot 2015 (1000€)	Työkuukaudet 2015	Työttömyyskuukaudet 2015
Kaikki			
ATT	4.320*** (0.574)	2.027*** (0.211)	-0.627*** (0.188)
N	39587	39587	39587
N Vertailuryhmä	37971	37971	37971
N Kohderyhmä	1616	1616	1616
Naiset			
ATT	3.848*** (0.707)	1.851*** (0.301)	-0.763** (0.270)
N	21679	21679	21679
N Vertailuryhmä	20996	20996	20996
N Kohderyhmä	683	683	683
Miehet			
ATT	5.757*** (0.765)	2.535*** (0.279)	-1.136*** (0.256)
N	17823	17823	17823
N Vertailuryhmä	16890	16890	16890
N Kohderyhmä	933	933	933

Seuraavaksi tarkastelemme yrityksiin kohdistuvan palkkatuen vaikuttavuutta palkkatukijaksoa edeltäneen työttömyyden keston ja palkkatukijakson keston mukaan. Jaamme työttömät kahteen ryhmään: niihin, joilla työttömyys on kestänyt alle vuoden ennen palkkatukijakson alkua ja niihin, joilla se on kestänyt yli vuoden. Hienojakoisempi tarkastelu ei onnistu, sillä havaintomäärät jäävät liian pieniksi.

Taulukosta 3.2 nähdään ensinnäkin, että yrityksiin kohdistuva palkkatuki alkaa tyypillisemmin alle vuodessa työttömyysjakson alusta, sillä tässä kohderyhmässä on 1 308 havaintoa, ja yli vuoden työttömyyden jälkeen palkkatuella aloittaa vain 306 henkilöä. Molemmissa ryhmissä palkkatuen saaminen kasvattaa vuoden 2015 työtuloja, lisää työkuukausia ja vähentää työttömyyskuukausia. Vaikutus työtuloihin on hieman suurempi yli vuoden työttömyyden jälkeen aloittaneiden ryhmässä, ja tämä ero on tilastollisesti merkitsevä. Toisaalta tässä ryhmässä on melko vähän havaintoja, joten kovin voimakkaita johtopäätöksiä tästä tuloksesta ei kannata tehdä.

Palkkatuen keston mukaan olemme jakaneet palkkatukea saaneet kahteen ryhmään: niihin, joilla palkkatukijakson pituus oli alle kuusi kuukautta, ja niihin, joilla se oli yli kuusi kuukautta. Taulukosta 3.2 nähdään, että alle kuuden kuukauden palkkatukijaksot ovat olleet tyypillisempiä. Vaikuttavuusarviot ovat samankaltaisia kuin taulukossa 3.1: palkkatuen saaminen kasvattaa vuoden 2015 työtuloja, lisää työkuukausia ja vähentää työttömyyskuukausia. Vaikutukset ovat hieman suurempia yli kuusi kuukautta kestäneillä palkkatukijaksoilla, mutta erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Yhteenvetona yrityksiin kohdistuvan palkkatuen vaikuttavuudesta voidaan sanoa, että se nostaa tuloja, lisää työkuukausia ja vähentää työttömyyskuukausia tukijakson päättymisen jälkeen. Vaikutukset eivät kuitenkaan ole kovin suuria: vuosituloissa vaikutus on keskimäärin 4000 euron luokkaa ja vaikutukset työ- ja työttömyyskuukausiin 1–2 kuukauden luokkaa.

Taulukko 3.2 Yrityksiin kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin työttömyyden keston ja palkkatuen keston mukaan

	Työtulot 2015 (1000€)	Työkuukaudet 2015	Työttömyyskuukaudet 2015
Työttömyyden kesto alle vuoden			
ATT	3.154*** (0.665)	1.797*** (0.237)	-0.739*** (0.205)
N	38065	38065	38065
N Vertailuryhmä	36757	36757	36757
N Kohderyhmä	1308	1308	1308
Työttömyyden kesto yli vuoden			
ATT	6.585*** (1.368)	2.585*** (0.619)	-0.918 (0.615)
N	1497	1497	1497
N Vertailuryhmä	1191	1191	1191
N Kohderyhmä	306	306	306
Palkkatuen kesto alle 6kk			
ATT	4.206*** (0.605)	2.052*** (0.228)	-0.444* (0.2)
N	39276	39276	39276
N Vertailuryhmä	37971	37971	37971
N Kohderyhmä	1305	1305	1305
Palkkatuen kesto yli 6kk			
ATT	5.771*** (1.075)	2.489*** (0.437)	-1.055** (0.402)
N	38282	38282	38282
N Vertailuryhmä	37971	37971	37971
N Kohderyhmä	311	311	311

ATT=keskimääräinen toimenpiteeseen osallistuneiden vaikutusarvio

3.3.2. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki muulle yksityiselle sektorille

Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan muulle yksityiselle sektorille kohdistuvaa palkkatukea. Taulukosta 3.3 nähdään, että tarkasteltaessa kaikkia työttömiä yhdessä, näyttäisi muulle yksityiselle sektorille kohdistuvalla palkkatuella olevan positiivinen vaikutus työtuloihin, kun taas tarkasteltaessa miehiä ja naisia erikseen ovat vaikutukset työtuloihin hyvin pieniä. Tähän eroon on kaksi syytä. Ensiksi, kaikkia yhdessä tarkasteltaessa positiivinen tulos selittyy muutamalla havainnolla, jolla on hyvin suuret työtulot vuonna 2015. Jo yhden havainnon poisjättäminen pudottaa vaikutusarvion noin 1400 eurosta noin 500 euroon eikä tulos ole enää tilastollisesti merkitsevä. Toiseksi, tarkasteltaessa miehiä ja naisia erikseen muuttuu vertailujoukko hieman. Tämä näkyy taulukossa siinä, että miesten ja naisten osajoukkojen vertailuryhmien yhteenlaskettu koko ei ole yhtä suuri kuin kaikkien työttömien osalta. Tämä johtuu siitä, että osajoukkoja käsiteltäessä tiettyjä havaintoja täytyy pudottaa pois. Tämä koskee tilanteita, joissa palkkatukeen osallistumista kuvaava tilastollinen malli ennustaa täydellisesti sitä, että henkilö ei saa palkkatukea. Vertailujoukon muuttuminen vaikuttaa tuloksiin, sillä sekä palkkatukea saaneiden että muiden joukossa on muutamia henkilöitä, joilla on vuonna 2015 melko korkeat tulot. Sillä, miten nämä henkilöt ovat analyyseissa mukana, on merkittävä vaikutus tuloksiin.

Taulukosta 3.3 nähdään myös, että muulle yksityiselle sektorille kohdistuvalla palkkatuella on positiivinen vaikutus työkuukausiin erityisesti naisilla ja positiivinen vaikutus työttömyyskuukausiin erityisesti miehillä.

Taulukko 3.3 Muulle yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin

	Työtulot 2015 (1000€)	Työkuukaudet 2015	Työttömyyskuukaudet 2015
Kaikki			
ATT	1.433**a (0.487)	1.302*** (0.254)	0.205 (0.241)
N	30517	30517	30517
N Vertailuryhmä	29553	29553	29553
N Kohderyhmä	964	964	964
Naiset			
ATT	0.506 (0.677)	0.938*** (0.35)	0.353 (0.324)
N	16 684	16 684	16 684
N Vertailuryhmä	16086	16086	16086
N Kohderyhmä	598	598	598
Miehet			
ATT	-0.027 (0.937)	0.566 (0.438)	1.145** (0.433)
N	13762	13762	13762
N Vertailuryhmä	13396	13396	13396
N Kohderyhmä	366	366	366

ATT=keskimääräinen toimenpiteeseen osallistuneiden vaikutusarvio.

a) Tämä tulos on erittäin herkkä muutamalle havainnolle. Kerroin putoaa huomattavasti eikä ole tilastollisesti merkitsevä, jos yksi havainto pudotetaan pois.

Taulukossa 3.4 vaikutusarviot tehdään palkkatukijaksoa edeltäneen työttömyyden keston ja palkkatukijakson keston mukaan. Näissä tarkasteluissa nähdään, että muulle yksityiselle sektorille kohdistuvalla palkkatuella ei ole tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työtuloihin tai työttömyyskuukausiin. Alle vuoden työttöminä olleilla ja niillä, joiden palkkatukijakso on kes-
tänyt alle kuusi kuukautta, havaitaan hieman alle kuukauden lisäys työkuukausissa.

Taulukko 3.4 Muulle yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin työttömyyden keston ja palkkatuen keston mukaan

	Työtulot 2015 (1000€)	Työkuukaudet 2015	Työttömyyskuukaudet 2015
Työttömyyden kesto alle vuoden			
ATT	0.204 (0.622)	0.887** (0.305)	0.282 (0.284)
N	28665	28665	28665
N Vertailuryhmä	27942	27942	27942
N Kohderyhmä	723	723	723
Työttömyyden kesto yli vuoden			
ATT	0.69 (1.153)	0.571 (0.597)	-0.429 (0.685)
N	1849	1849	1849
N Vertailuryhmä	1609	1609	1609
N Kohderyhmä	240	240	240
Palkkatuen kesto alle 6kk			
ATT	0.351 (0.612)	0.844** (0.292)	0.525 (0.271)
N	30266	30266	30266
N Vertailuryhmä	29553	29553	29553
N Kohderyhmä	713	713	713
Palkkatuen kesto yli 6kk			
ATT	-0.532 (0.88)	0.721 (0.46)	0.685 (0.455)
N	29580	29580	29580
N Vertailuryhmä	29329	29329	29329
N Kohderyhmä	251	251	251

Yhteenvedona muulle yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen vaikuttavuudesta voi-
daan sanoa, että vaikuttavuus työtuloihin on erittäin pieni eikä se juurikaan vaikuta työllisyy-
teen.

3.3.3. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki kuntasektorille

Taulukossa 3.5 on esitetty kuntasektorille kohdistuvan palkkatuen vaikuttavuusarviot kaikille työttömille sekä erikseen miehille ja naisille. Taulukosta 3.5 nähdään, että työtuloja koskevat vaikuttavuusarviot ovat pieniä eivätkä ole tilastollisesti merkitseviä. Työkuukausia koskevat vaikuttavuusarviot ovat nekin pieniä ja tilastollisesti merkitseviä ainoastaan naisten osalta. Sen sijaan kuntasektorin palkkatuki näyttää lisäävän työttömyyskuukausia. Tämä saattaa kertoa siitä, että kuntasektorille palkkatuella työllistetyt jatkavat työttöminä eivätkä esimerkiksi siirry työvoiman ulkopuolelle.

Taulukko 3.5 Kuntasektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin

	Työtulot 2015 (1000€)	Työkuukaudet 2015	Työttömyyskuukaudet 2015
Kaikki			
ATT	0.746 (0.467)	0.361 (0.225)	1.553*** (0.222)
N	29904	29904	29904
N Vertailuryhmä	28629	28629	28629
N Kohderyhmä	1275	1275	1275
Naiset			
ATT	0.782 (0.594)	0.566* (0.286)	1.434*** (0.268)
N	16345	16345	16345
N Vertailuryhmä	15516	15516	15516
N Kohderyhmä	829	829	829
Miehet			
ATT	-0.713 (0.859)	0.085 (0.362)	1.852*** (0.361)
N	13556	13556	13556
N Vertailuryhmä	13110	13110	13110
N Kohderyhmä	446	446	446

Taulukko 3.6 Kuntasektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin työttömyyden keston ja palkkatuen keston mukaan

	Työtulot 2015 (1000€)	Työkuukaudet 2015	Työttömyyskuukaudet 2015
Työttömyyden kesto alle vuoden			
ATT	1.781** (0.561)	0.617* (0.269)	0.882*** (0.249)
N	27810	27810	27810
N Vertailuryhmä	26890	26890	26890
N Kohderyhmä	920	920	920
Työttömyyden kesto yli vuoden			
ATT	-0.369 (0.902)	0.221 (0.428)	3.020*** (0.444)
N	2078	2078	2078
N Vertailuryhmä	1725	1725	1725
N Kohderyhmä	353	353	353
Palkkatuen kesto alle 6kk			
ATT	0.586 (0.534)	0.329 (0.255)	1.279*** (0.238)
N	29611	29611	29611
N Vertailuryhmä	28629	28629	28629
N Kohderyhmä	982	982	982
Palkkatuen kesto yli 6kk			
ATT	1.175 (0.864)	0.542 (0.442)	2.326*** (0.441)
N	28583	28583	28583
N Vertailuryhmä	28301	28301	28301
N Kohderyhmä	248	248	248

Taulukossa 3.6 kuntasektorin palkkatukea koskevat vaikutusarviot tehdään palkkatukijaksoa edeltäneen työttömyyden keston ja palkkatukijakson keston mukaan. Taulukosta 3.6 nähdään, että alle vuoden työttömyyden keston jälkeen palkkatuella aloittaneilla työtulot ovat

noin 1800 euroa vuodessa suuremmat kuin vertailuryhmällä. Yli vuoden työttömyyden keston jälkeen aloittaneilla vuositulot ovat puolestaan noin 400 euroa pienemmät. Tämä noin 2200 euron ero näiden ryhmien välillä on tilastollisesti merkitsevä. Myös työ- ja työttömyyskuukausia koskevat tulokset ovat positiivisempia lyhyemmän työttömyyden jälkeen aloittaneilla. Erityisesti työttömyyskuukausien osalta ero on huomattava, ollen yli kaksi kuukautta. Tulokset ovat siis positiivisempia niille, jotka ovat aloittaneet palkkatuella lyhyemmän työttömyyden keston jälkeen. Vaikutusten suuruus on kuitenkin pieni.

Palkkatukijakson keston mukaan tehdyissä tarkasteluissa havaitaan, että kuntasektorille kohdistuvalla palkkatuella ei ole tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työtuloihin tai työttömyyskuukausiin, eivätkä tulokset juuri poikkeaa palkkatuen keston mukaan.

Yhteenvetona kuntasektorille kohdistuvasta palkkatuesta voidaan sanoa, että se ei auta työttömiä työllistymään tai nosta heidän työtulojaan. Sen sijaan se näyttäisi lisäävän hieman työttömyyskuukausia.

3.3.4. Kaltaistamisen onnistuminen, oletusten arviointi ja tulosten herkkyyys

Kaltaistamisen onnistumista voidaan arvioida tutkimalla kaltaistamisessa käytettyjen muuttujien eroja tukea saaneiden ja muiden välillä kaltaistamisen jälkeen. Jos kaltaistaminen on onnistunut hyvin, näyttäivät nämä ryhmät samankaltaisilta näiden muuttujien suhteen. Liitetaulukossa A2 on esitetty standardoidut erot kaikkien kaltaistamisessa käytettyjen muuttujien osalta kullakin kolmella sektorilla. Yhteenvetona voidaan sanoa, että kaltaistaminen onnistuu melko hyvin. Esimerkiksi yksityisen sektorin osalta keskimääräinen standardoitu ero on 0,021 ja suurin standardoitu ero on 0,067. Nämä luvut ovat pieniä verrattuna esimerkiksi normalisoituihin eroihin, joita usein nähdään kaltaistamisen jälkeen (ks. esim. Imbens, 2015) tai 0,2:n rajaan, jota usein pidetään merkittävän harhan rajana (Rosenbaum ja Rubin, 1985). Myös varianssien suhde on melko lähellä ykköstä, kuten pitäisi olla, jos ryhmät tasapainottuvat hyvin. Muun yksityisen sektorin ja kuntasektorin osalta ryhmät tasapainottuvat hieman huonommin, mutta näissäkin ryhmissä keskimääräiset standardoidut erot ovat alle 0,035.

Kaltaistamisessa keskeinen oletus on, että havaittavien tekijöiden huomiointi poistaa kaikki merkittävät erot kohderyhmän ja vertailuryhmän välillä (ehdollinen riippumattomuusoletus). Tämä oletus tarkoittaa sitä, että palkkatuki on kuin satunnaistettu kun havaittavat erot on huomioitu. Tätä oletusta ei voi testata, mutta sitä voi arvioida tutkimalla palkkatuen ”vaikutuksia” muuttujiin, joihin sen ei pitäisi vaikuttaa. Imbens ja Rubin (2015) suosittavat ”vaikutusten” tutkimista viivästettyihin tulemiin, eli tässä tapauksessa esimerkiksi vuoden 2010 työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin. Tällöin näitä muuttujia ei tietenkään käytetä kaltaistamisessa. Ehdollinen riippumattomuusoletus tuntuu uskottavammalta, jos nämä ”vaikutukset” eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Toisaalta, jos ne ovat merkitseviä, oletuksen uskottavuus heikkenee. Vähintäänkin se merkitsee sitä, että kaltaistamisessa on tärkeää huomioida viivästetyt tulemat.

Näiden analyysien tulokset ovat liitetaulukoissa A3–A5. Taulukoista nähdään, että tulokset eivät pääosin ole tilastollisesti merkitseviä, etenkin kun miehiä ja naisia tarkastellaan erikseen. Nämä tulokset siis tukevat oletuksen mielekkyyttä.

Oletusten uskottavuuden arvioinnin lisäksi voidaan arvioida tulosten herkkyyttä tämän oletuksen paikkansapitämättömyydelle. Näissä testeissä ajatus on seuraava. Jos oletus pitää paikkansa, on kussakin kaltaistetussa parissa (toinen saa palkkatukea, toinen ei) kummallakin henkilöllä yhtä suuri todennäköisyys saada palkkatukea. Jos oletus ei pidä paikkaansa, voi esimerkiksi olla niin, että jotkin havaitsemattomat tekijät vaikuttavat yhtä aikaa

positiivisesti sekä todennäköisyyteen saada palkkatukea että tulevaisuuden työtuloihin. Rosenbaum (2002) on kehittänyt menetelmän, jonka avulla voidaan arvioida, kuinka tilastollinen päättely muuttuu, kun muutetaan havaitsemattomiin tekijöihin perustuvan valikoitumisen voimakkuutta. Esimerkiksi positiivisen valikoitumisen tapauksessa menetelmä tekee oletuksen, että havaitsematon tekijä nostaa todennäköisyyttä saada palkkatukea ja samalla johtaa siihen, että palkkatukea saaneella on suuremmat työtulot vuonna 2015. Rosenbaumin menetelmä laskee siis, kuinka suuri vaikutus havaitsemattomilla tekijöillä voi olla pahimmassa tapauksessa.

Yksityisen sektorin palkkatuen osalta tämän analyysin tulokset ovat seuraavat. Työtulojen osalta havaitsemattomien tekijöiden pitäisi nostaa palkkatukea saaneiden osallistumistodennäköisyys 1,6-kertaiseksi tukea saamattomiin nähden, jotta edellä saatu noin 4300 euron vaikutus vuosituloihin ei olisi tilastollisesti merkitsevä. Tämä on huomattava vaikutus, sillä liitetaulukosta A1 voidaan laskea, että vaikkapa alle 25-vuotiaiden todennäköisyys saada yksityisen sektorin palkkatukea on 1,86-kertainen verrattuna 55-60-vuotiaisiin⁴⁷. Yrityksiin kohdentuva palkkatuki on suunnattu erityisesti nuorille, joten iän merkitys tämän tuen saamisessa on suuri (Aho, Tuomala, Hämäläinen ja Mäkiäho 2018, kuvio 2.8.). Kaltaistamisessa käytettyjen muuttujien lisäksi pitäisi siis olla jokin havaitsematon tekijä, joka vaikuttaisi lähes yhtä voimakkaasti palkkatuen saamiseen kuin ikä, jotta työtuloja koskeva tilastollinen päättely muuttuisi. Työkuukausien osalta havaitsemattomien tekijöiden pitäisi nostaa palkkatukea saaneiden osallistumistodennäköisyys 1,7-kertaiseksi ja työttömyyskuukausien osalta 1,1-kertaiseksi tukea saamattomiin nähden, jotta tilastollinen päättely tuloksia koskien muuttuisi. Yksityisen sektorin palkkatukea koskevat tulokset eivät siis ole herkkiä havaitsemattomien tekijöiden vaikutukselle, ainakaan työtulojen ja työllisyyskuukausien osalta.

Muun yksityisen sektorin palkkatuen osalta edellä nähtiin, että perustuloksetkin olivat melko epävarmoja. Näitä tuloksia koskeva tilastollinen päättely muuttuisi, jos havaitsemattomat tekijät nostaisivat palkkatukea saaneiden osallistumistodennäköisyyden työtulojen osalta 1,2-kertaiseksi ja työkuukausien osalta 1,3-kertaiseksi tukea saamattomiin nähden. Työttömyyskuukausien perustuloskaan ei ollut tilastollisesti merkitsevä.

Kuntasektorin osalta perustulokset olivat tilastollisesti merkitseviä vain työttömyyskuukausien osalta, ja tätä tulosta koskevan tilastollisen päättelyn muuttuminen edellyttäisi sitä, että havaitsemattomat tekijät nostaisivat palkkatukea saaneiden osallistumistodennäköisyyden osalta 1,5-kertaiseksi muihin verrattuna. Muiden tulevien osalta havaitsemattomat tekijät eivät vaikuta päättelyyn.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että kaltaistaminen onnistuu melko hyvin, lisäanalyysit tukevat keskeisen oletuksen uskottavuutta eivätkä tulokset ole kovin herkkiä tämän oletuksen pätemättömyydelle.

⁴⁷ Taulukossa ikäryhmän 55-60 kerroin on -0.62, ja suhteellinen todennäköisyys saadaan laskettua seuraavasti $1/\exp(-0.62)=1.86$.

4. VUODEN 2015 PALKKATUKIUUDISTUS – MUUTOKSET JA VAIKUTUKSET

Tässä luvussa tarkastelun kohteena on vuoden 2015 alussa voimaan astunut palkkatukijärjestelmän uudistus. Aluksi käydään läpi tärkeimmät muutokset verrattuna ennen vuotta 2015 voimassa oleviin palkkatuen säädöksiin. Seuraavaksi tarkastellaan, miten nämä uudistuksen keskeisimmät piirteet mahdollisesti näkyvät vuonna 2015 ensimmäiselle palkkatukijaksolle siirtyneiden työttömien työnhakijoiden kohdalla. Vasta seuraavassa luvussa (luku 5) kuvailevaa analyysia laajennetaan palkkatukiuudistusta välittömästi edeltäviin vuosiin kysymällä, missä määrin ja millä tavoin palkkatuella työllistyneiden rakenne näyttää muuttuneen vuoden 2015 uudistuksen myötä. Lopuksi tässä luvussa esitetään tilastollisiin menetelmiin perustuvia arviointituloksia uudistuksen vaikutuksista tuettujen palkkatukijakson jälkeiseen työmarkkinatilanteeseen sekä vertaillaan näitä tuloksia vastaaviin, uudistusta edeltäville vuosille laskettuihin eli edellisessä luvussa esitettyihin palkkatuen vaikutuksiin.

4.1. Vuoden 2015 alun palkkatukiuudistus – mikä muuttui?

Vuoden 2015 alussa voimaan astuneessa palkkatukijärjestelmän uudistuksessa tehtiin kaksi suurempaa, itse palkkatukeen kohdistuvaa muutosta: muutettiin tuen kohdentumista ja erityisesti palkkatuen suuruuden ja keston määräytymistä (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 1366/2014). Samassa yhteydessä myös tarkistettiin niitä tilanteita, jolloin palkkatuen määrää ja enimmäiskestoä koskevista pääsäännöistä on mahdollista poiketa.

4.1.1. Palkkatuen kohdentuminen

Vuoden 2015 alussa voimaan astuneessa laissa säädetään (1366/2014, 7:6 §), että elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle palkkatuki myönnetään valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (RPA) mukaisena tukena, kun tuella palkattava on:

- henkilö, jonka vamma tai sairaus pysyvästi ja olennaisesti tai pysyväisluonteisesti alentaa tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä;
- henkilö, joka ei ole ollut toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden kuuden kuukauden aikana;
- vailla ammatillista koulutusta;
- yli 50-vuotias;
- alle 25-vuotias;
- oikeutettu kotoutumissuunnitelmaan.

Muissa tapauksissa työttömän työnhakijan palkkaamiseen tarkoitettu palkkatuki myönnetään *de minimis* -tukena. Tämä pätee niin ikään, jos tuella palkattava on 60 vuotta täyttänyt ja ollut yhtäjaksoisesti työtön vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä. Myös oppisopimuskoulutukseen palkkatuki myönnetään *de minimis* -tukena. Elinkeinotoimintaa harjoittaviin työnantajiin kuuluvat ennen kaikkea kansallisesti säännellyt yhtiömuodot (oy, ay, ky, osuuskunta, ml. sosiaaliset yritykset) mutta myös yhdistykset, säätiöt, kuntien liikelaitokset, työpajat, jne. siltä osin kuin ne harjoittavat elinkeinotoimintaa.

Vuoden 2013 alussa voimaan astuneeseen lakiin verrattuna palkkatuen kohdentumisessa ehkä merkittävin muutos oli se, ettei 500 päivän työttömyysetuuden nostamisella ollut enää vaikutusta tuen saamiseen. Kuten kävi ilmi alaluvussa 3.1, tämä sääntö oli lisätty vuonna 2012 julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012). Mainittakoon lisäksi, että vuoden 2015 palkkatukijärjestelmän uudistuksen myötä RPA:n mukainen palkkatuki oli mahdollista myöntää myös alle 25-vuotiaille.

4.1.2. Palkkatuen määrä ja enimmäiskesto

Palkkatuen suuruuden määräytymisessä siirryttiin päiväkohtaisesta eli kiinteästä palkkatuesta (vrt. alaluku 3.1) prosenttiperusteiseen tukeen. Toisin sanoen, palkkatuen määrä on lakimuutoksen jälkeen aina tietty prosentti työnantajalle tuella palkattavasta aiheutuvista palkkauskustannuksista. Palkkatuella katettaviin palkkauskustannuksiin sisältyvät bruttopalkka (ml. lomaraha) sekä työnantajan lakisääteiset sivukulut (7:7 §).

Palkkatuen suuruus ja enimmäiskesto määräytyvät pääsääntöisesti tuella palkattavan työllistymistä välittömästi edeltävän työttömyyden keston tai vamman/sairauden perusteella seuraavasti (7:8 §):

- *Työttömän työnhakijan työttömyys on kestänyt alle 12 kuukautta:* Palkkatuki on 30 prosenttia palkkauskustannuksista, ja tukijakso voi kestää enintään 6 kuukautta.
- *Työttömän työnhakijan työttömyys on kestänyt vähintään 12 kuukautta palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltävien 14 kuukauden aikana:* Palkkatuki on 40 prosenttia palkkauskustannuksista, ja tukijakson kesto on enintään 12 kuukautta.
- *Työttömän työnhakijan työttömyys on kestänyt vähintään 24 kuukautta palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltävien 28 kuukauden aikana:* Palkkatuettu jakso voi kokonaisuudessaan olla enintään 24 kuukauden pituinen, jolloin palkkatuen määrä on 50 prosenttia palkkauskustannuksista enintään 12 kuukauden ajan, minkä jälkeen se on 30 prosenttia enintään 12 kuukauden ajan. Mikäli tuki myönnetään elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle RPA:n mukaisena tukena, edellytetään lisäksi, että tuella palkattava ei ole ollut toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 24 kuukauden aikana.
- *Työttömällä työnhakijalla on TE-toimiston tekemän arvion perusteella pysyvästi ja olennaisesti tai pysyväisluonteisesti tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä alentava vamma tai sairaus:* Palkkatuen määrä on 50 prosenttia palkkauskustannuksista koko työsuhteen ajalta. Tukea voidaan kuitenkin myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan. Tukea voi siis jatkaa tai myöntää uudelleen 50 prosentin tasoisena ilman ns. jäähyä. Käytännössä myönnettävästä tuesta tehtiin uudistuksen myötä 50 prosentin suuruinen pysyvä tuki.

4.1.3. Poikkeukset palkkatuen määrän ja keston perussäännöistä

Poikkeuksia yllä kuvatuista pääsäännöistä myönnettävän palkkatuen enimmäiskestosta on monenlaisia (7:8 §), kuten seuraava erityistapauksien lyhyt läpikäynti paljastaa.

Ehdolla, että 60 vuotta täyttänyt työtön työnhakija on ollut yhtäjaksoisesti työtön vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä, tukea voidaan myöntää, vaikka tuella palkattavan ammatillisessa osaamisessa ei ole TE-toimiston arvion mukaan puutteita. Tässä tapauksessa voidaan siis poiketa palkkatuen myöntämisen perusedellytyksestä eli

siitä, että TE-toimisto arvioi tuella palkattavan tuottavuuden olevan tarjolla olevassa työtehtävässä alentunut ammatillisessa osaamisessa olevien puutteiden johdosta. Tuen määrä on ensimmäisen 12 kuukauden ajalta työttömyyden keston perusteella joko 40 tai 50 prosenttia palkkauskustannuksista, jonka jälkeen tuki laskee 30 prosenttiin palkkauskustannuksista. Myös tälle kohderyhmälle palkkatuki voidaan myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan. Kuitenkin käytännössä palkkatuki on pysyvä.

Alle 30-vuotiaalle työttömälle työnhakijalle voidaan palkkatukea myöntää enintään 10 kuukaudeksi, vaikka tuella palkattava olisi ollut työtön alle 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä. Tämä poikkeus kuitenkin perustuu väliaikaiseen säännökseen, joka oli voimassa vuoden 2016 loppuun saakka. Poikkeussäännös koski kaikkia ao. ryhmään kuuluvia henkilöitä, joiden työsuhte alkoi viimeistään 31.12.2016.

Yhdistysten ja säätiöiden osalta palkkatuen määrä *muissa kuin elinkeinotoiminnaksi katsottavissa tehtävissä* sidottiin uudistuksen myötä paitsi palkkauskustannuksiin myös työaikaan. Niinpä välittömästi ennen palkkatukijaksoa vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana työttömänä olleiden kohdalla määrättiin, että tuen määrä on ensimmäisten 12 kuukauden ajalta 100 prosenttia ja tämän jälkeen 30 prosenttia palkkauskustannuksista enintään 12 kuukauden ajalta. Palkkauskustannukset puolestaan vastaavat tässä tapauksessa enintään 65 prosentin työaika, joka lasketaan alan työehtosopimuksen mukaisesta säännöllisestä enimmäistyöajasta, tai, jollei sovellettavaa työehtosopimusta ole, työaikalain mukaisesta säännöllisestä enimmäistyöajasta (40 h/viikko). Maksettu palkkatuki voi kuitenkin olla enintään valtion talousarvion mukainen enimmäismäärä kuukaudessa. Vuoden 2015 talousarvion mukaan enimmäismäärä oli 2 000 €/kk henkilöä kohti ja sen päälle lomarahaa 65 prosentin työajan osalta.

Kunnan, kuntayhtymän, yhdistyksen tai säätiön muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin palkkaamalle työttömälle työnhakijalle voidaan palkkatuki myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan, mikäli tuella palkataan henkilö suunnittelemaan ja järjestämään työttömille työ- ja koulutuspaikkoja sekä muita työllistymistä edistäviä palveluja.

Jos *kunta* työllistää työttömän työnhakijan lain 11:1 §:ssä tarkoitetun *työllistämisveloitteen perusteella*, kunnalla on oikeus saada palkkatukea 50 prosenttia tuella palkattavasta aiheutuvista palkkauskustannuksista. Tuen kesto määräytyy työssäoloehdon kertymän edellyttämälle ajalle, mutta voi olla enintään 26 viikon pituinen. Kunnalla on velvoite järjestää työnteekomahdollisuus henkilöille, joiden oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan johdosta heidän täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin he täyttävät 60 vuotta.

Oppisopimuskoulutukseen voidaan palkkatuki myöntää koko sen ajaksi.

Lisäksi *sosiaalisten yritysten* osalta pätee joitain erityismääräyksiä sekä palkkatuen määrään että enimmäiskeston liittyen (7:10 §):

- *Työttömällä työnhakijalla on TE-toimiston tekemän arvion perusteella pysyvästi ja olennaisesti tai pysyväisluonteisesti tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä alentava vamma tai sairaus:* Palkkatuen suuruus on 50 prosenttia palkkauskustannuksista, kuten normaalitilanteessa, mutta myönnettävä tukijakso voi kerrallaan olla selvästi pidempi: enintään 36 kuukautta verrattuna 24 kuukauden yleissääntöön.
- *Yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä ollut työnhakija tai tähän rinnastettava:* Palkkatuen määrä voidaan korottaa olemaan 50 prosenttia palkkauskustannuksista, kuitenkin enintään 1 300 €/kk, tai yleissääntöjen mukainen 40 prosenttia palkkauskustannuksista. Kahden vaihtoehtoisen laskelman edullisuusvertailu ratkaisee,

minkä säännöksen mukaan palkkatuki määrätään. Tuen kesto on sama (12 kk) kuin normaalitilanteessa.

- *500 päivää työttömyysetuutta työttömyyden perusteella saanut työtön työnhakija:* Palkkatuen suuruus on 50 prosenttia palkkauskustannuksista enintään 24 kuukauden ajalta.

Kaiken kaikkiaan vuoden 2015 palkkatukijärjestelmän uudistuksella pyrittiin kohdentamaan palkkatukea aiempaa enemmän yrityssectorille. Keskeistä uudistuksessa oli kuitenkin myös heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työllistymisen edistäminen. Siksi korkeammat tukiprosentit ja pidemmät tukijaksot suunnattiin niille työttömille työnhakijoille, joiden katsottiin olevan vaikeinta sijoittua työmarkkinoille ilman työnantajalle suunnattua taloudellista tukea. Yhdistyksien ja säätiöiden muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin kohdistetun palkkatuen säädöksillä haluttiin vuorostaan antaa niille yhdistyksille ja säätiöille, joilla on tarjota ammatillista osaamista parantavaa työtä mutta joilta puuttuu taloudellisia resursseja palkata työvoimaa, mahdollisuus tarjota myös jatkossa työtä kaikkein pisinpiipään työttömänä olleille eli sellaisille henkilöille, joille on usein vaikea löytää palkkatuetta työtä (HE 198/2014).

Toki vuoden 2015 alussa voimaan astuneeseen palkkatuen uudistukseen liittyi myös muita tavoitteita. Näihin kuuluivat muun muassa seuraavat (ks. tarkemmin esim. Heinonen, 2015, sekä uudistusta koskeva hallituksen esitys, HE 198/2014). Palkkatukijärjestelmää virtaviivaistettiin ja näiden muutosten ajateltiin parantavan työnantajien ja työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua sekä tukipäätösten ennakoitavuutta, vähentävän palkkatukeen liittyvää hallinnollista työtä sekä nopeuttavan palkkatukihakemusten käsittelyä ja palkkatuen maksamista. Näiden virtaviivaistuksien myötä pyrittiin ennen kaikkea siihen, että palkkatukijärjestelmä koettaisiin siinä määrin yksinkertaiseksi, että se saisi useammat työnantajat ja erityisesti yritykset tarjoamaan työmahdollisuuksia myös pitkäaikaistyöttömille ja osatyökykyisille.

4.2. Määrän ja keston jakautumat vuonna 2015 palkkatuella työllistyneillä

Käytössämme oleva tilastoaineisto ei sisällä tietoa siitä, kuinka suuren prosenttiosuuden myönnetty palkkatuki kattaa tuetun kuukausittaisista palkkauskustannuksista. Siksi emme pysty suoraan tarkastelemaan, miten palkkatuella työllistyneet jakautuvat tuen määrän mukaan. Kysymystä palkkatuen suuruuden ja näin ollen myös sen enimmäiskeston jakaumasta vuoden 2015, kuten myös tätä myöhempien vuosien palkkatuella työllistyneillä, joudumme tästä syystä lähestymään epäsuorasti hyödyntämällä ensisijaisesti palkkatukijaksoa välittömästi edeltävän työttömyyden kestoja koskevia tietoja. Näitä palkkatuen kohderyhmiä on aineistossa yhteensä kolme: työtön työnhakija on välittömästi ennen palkkatuella työllistymistä ollut työtön joko alle vuoden, vähintään 12 kuukautta edeltävien 14 kuukauden aikana tai vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana. Näiden lisäksi aineistossa erillisenä ryhmänä esiintyvät ne työttömät työnhakijat, joiden osalta TE-toimisto arvioi vamman tai sairauden olennaisesti ja pysyvästi tai pysyväisluonteisesti alentavan tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä. Edelleen aineistossa erottuvat ne 60 vuotta täyttäneet työttömät työnhakijat, jotka ovat olleet yhtäjaksoisesti työttömänä vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista ja joille palkkatukea on myönnetty, vaikka henkilön ammatillisessa osaamisessa ei ole TE-toimiston arvion mukaan puutteita.

Toinen käytössämme olevaan tilastoaineistoon liittyvä rajoite on, että sen perusteella ei ole mahdollista erottaa elinkeinotoimintaa harjoittaviin työpaikkoihin työllistyneitä

palkkatukilaisia muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin palkkatuella työllistyneistä. Tiedossamme on pelkästään, onko palkkatuettu sijoittunut yritykseen, muuhun yksityiseen toimintaan (kotitalouteen tai yksityiselle työnantajalle eli ns. kolmannelle sektorille) tai kuntasektorille (kuntaan tai kuntainliittoon). Näin ollen vuoden 2015 palkkatukijärjestelmän uudistuksen mukanaan tuomien muutoksien analyysistä tulee väistämättä karkeampi kuin mitä voisi toivoa.

Kolmas tässä alaluvussa esitettäviin kuvaileviin analyysihin liittyvä piirre on se, että tarkasteltava kohderyhmä on rajoitetumpi kuin vuonna 2015 palkkatuella työllistyneiden muodostama perusjoukko, johon sisältyvät kaikki sinä vuonna alkaneet palkkatukijaksot työttömän vuoden ensimmäisellä palkkatukijaksolla mitattuna. Palkkatuettujen rajatumpi joukko vastaa sitä tarkasteluryhmää, johon myös alaluvussa 4.3 raportoidut tilastolliset arviointitulokset perustuvat. Näin ollen seuraavassa esitettävät taulukot ja kuviot samalla antavat taustatietoa tilastollisin arviointimenetelmin tarkasteltavasta palkkatukilaisten ryhmästä. Palkkatukilaisten perusjoukkoon nähden rajatummasta tarkasteluryhmästä on karsiutunut muun muassa varsin suuri ns. rästiryhmä, jonka tuki määräytyi vanhan palkkatukijärjestelmän perusteella (ks. taulukko 4.1).

4.2.1. Alle vuoden työttömänä olleet suurin palkkatuen kohderyhmä

Taulukon 4.1 sisältämät tiedot kertovat, miten vuoden 2015 tarkasteluryhmäämme kuuluvat palkkatuella työllistyneet työttömät työnhakijat jakautuvat viiteen yllä mainittuun palkkatuen kohderyhmään. Luvun 3 tilastollisissa arvioinneissa noudatettuja rajoituksia myötäillen, palkkatukilaisten tarkasteluryhmä muodostuu myös tässä niistä työttömistä työnhakijoista, jotka täyttävät taulukon alaviitteessä luetellut ehdot. Tämän mukaisen karsinnan seurauksena vuonna 2015 palkkatuella työllistyneiden perusjoukko (yhteensä 41 230 sinä vuonna alkanutta palkkatukijaksoa työttömän vuoden ensimmäisellä palkkatukijaksolla mitattuna) kutistuu yhteensä 5 722 henkilöön. Heistä suurimman ryhmän (43,3 %) muodostavat alle vuoden työttömänä olleet ja toiseksi suurimman ryhmän (37,2 %) edellisten 28 kuukauden aikana vähintään 24 kuukautta työttömänä olleet (taulukon kohderyhmät 1 ja 3). Sen sijaan 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien erityisryhmä (kohderyhmä 5) jää niin pieneksi, ettei sitä ole ryhmälle uudistuksen yhteydessä annetusta erikoisasemasta (ks. yllä) huolimatta mahdollista tarkastella jatkossa erikseen.

Taulukko 4.1 Vuoden 2015 palkkatukilaisten perusjoukko sekä varsinainen tarkasteluryhmä tuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna

Palkkatuen kohderyhmä	Perusjoukon havaintojen		Tarkasteluryhmän havaintojen	
	määrä	%-osuus	määrä	%-osuus
1. Alle vuoden työttömänä olleet välittömästi ennen palkkatukea	6 160	26,5	2 431	43,3
2. Vähintään 12 kuukautta edeltävien 14 kuukauden aikana työttömänä olleet	3 314	14,3	921	16,4
3. Vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana työttömänä olleet	11 686	50,4	2 089	37,2
4. Vamma tai sairaus	1 955	8,4	156	2,8
5. 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä	91	0,4	15	0,3
Yhteensä	23 206	100	5 612	100
6. Ns. rästiryhmä, jonka tuki määräytyi vanhan palkkatukijärjestelmän perusteella	18 024	43,7	110	2,0
Yhteensä	41 230		5 722	

Palkkatukilaisten perusjoukko kattaa kaikki vuonna 2015 alkaneet palkkatukijaksot työttömän vuoden ensimmäisellä palkkatukijaksolla mitattuna. Varsinaiseen tarkasteluryhmään kuuluvat puolestaan vain ne työttömät työnhakijat, jotka täyttävät seuraavat ehdot: työttömyys on päättynyt vuonna 2015, eikä työttömyysjaksoa edeltävän puolen vuoden aikana ole ollut työttömyys- tai muita tukijaksosia. Aineistossa peräkkäiset työttömyysjaksot tai muut tukijaksot on tulkittu jatkuviksi, jos niiden välillä on ollut alle kahden viikon tauko.

Taulukossa 4.1 esiintyy myös hyvin pieni ns. rästiryhmä (kohderyhmä 6), jonka tuki määräytyi vanhan eli ennen vuotta 2015 voimassa olleen palkkatukijärjestelmän perusteella. Palkkatukilaisten perusjoukossa tämä ryhmä muodostui sitä vastoin erittäin suureksi kattaen yli kaksi viidesosaa (lähes 44%) sinä vuonna palkkatukijakson aloittaneista. Muutoinkin palkkatukilaisten perusjoukkoon näyttää kuuluneen varsin paljon sellaisia työttömiä työnhakijoita, jotka olivat olleet pidempään työttömänä ja siksi monesti osallistuneet jonkinlaiseen aktiivitoimeen jo edellisen vuoden aikana. Heistä moni rajautui tarkasteluryhmämme ulkopuolelle, kun perusjoukkoon sovellettiin taulukon alaviitteeseen kirjattuja ehtoja.

Seuraavassa syvennetään vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmämme kuvailevaa analysointia erittelemällä paitsi koko tarkasteluryhmä, myös sen eri kohderyhmät (taulukon 4.1 ryhmät 1–4) yhtäältä palkkatuetun iän mukaan ja toisaalta sen mukaan, mille sektorille tuella palkattu on työllistynyt. Palkkatukilaisten sukupuolijakaumaa ei sitä vastoin oteta tässä erikseen huomioon, koska palkkatuettujen sukupuolen mukaiset erot näyttävät yleisesti ottaen olevan pienet. Sukupuolen mukaiset kuvailevat analyysit on siksi kokonaisuudessaan kerätty raportin liitteeseen B.

4.2.2. 30–54-vuotiaat muodostavat palkkatukilaisista suurimman ikäryhmän

Taulukko 4.2 antaa yleiskuvan tarkasteluryhmämme kuuluvien palkkatukilaisten ikäluokittaisesta jakaumasta. Ikäryhmät on tällöin valittu niin, että ne mahdollisimman hyvin noudattavat vuoden 2015 palkkatukijärjestelmän uudistuksessa käytettyjä ikärajoja.

Taulukko 4.2 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä ikäluokittain jaoteltuna

Palkkatuettujen ikäluokka	Havaintojen	
	määrä	%-osuus
Alle 25-vuotiaat	1 536	26,8
25–29-vuotiaat	844	14,8
30–54-vuotiaat	2 118	37,0
55–59-vuotiaat	987	17,2
60 vuotta täyttäneet	237	4,1
Yhteensä	5 722	100

Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 4.1 alaviitteessä.

Suurimman ryhmän (37 %) muodostavat 30–54-vuotiaat ja toiseksi suurimman ryhmän (lähes 27 %) alle 25-vuotiaat. Suurin piirtein kaksi kolmasosaa vuoden 2015 tarkasteluryhmämme palkkatukilaisista kuului siis jompaankumpaan ikäryhmään. 60 vuotta täyttäneiden osuus on sitä vastoin suhteellisen pieni (noin 4 %). Todettakoon kuitenkin, että tämä prosenttiosuus on hieman suurempi kuin taulukon 4.1 vastaava osuus, koska kaikki yli 60-vuotiaat palkkatuella työllistyneet eivät välttämättä sijoitu 60 vuotta täyttäneiden erityiskohderyhmään (taulukon 4.1 kohderyhmä 5). Tosiasia kuitenkin on, että vain noin joka viides tarkasteluryhmämme kuuluva palkkatukilainen on täyttänyt 55. Todettakoon myös, että suhde on samansuuruinen, vaikka tarkastelukohteeksi valitaan koko perusjoukko eli kaikki vuonna 2015 alkaneet palkkatukijaksot työttömän työnhakijan vuoden ensimmäisellä tukijaksolla mitattuna.

4.2.3. Ennen palkkatuella työllistymistä alle vuoden työttömänä olleista enemmistö on nuoria

Edellä todettiin, että tarkasteluryhmämme palkkatukilaisista alle vuoden työttömänä olleiden osuus on suurin ja edeltävien 28 kuukauden aikana vähintään 24 kuukautta työttömänä olleiden osuus toiseksi suurin (taulukko 4.1). Taulukko 4.2 puolestaan osoittaa, että 30–54-vuotiaat muodostavat palkkatukilaisistamme suurimman ryhmän ja alle 25-vuotiaat toiseksi suurimman ryhmän. Kun nämä tiedot yhdistetään, ilmenee, että merkittävä osa alle vuoden

työttömänä olleista palkkatukilaisista kuuluu alle 25-vuotiaiden ikäluokkaan: yli puolet yrityksiin ja runsas kolmasosa kahdelle muulle sektorille alle vuoden työttömänä olleista tuella palkatuista (taulukko 4.3).

Taulukko 4.3 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon sekä ikäluokan mukaan jaoteltuna (%-osuus)

Palkkatuen kohderyhmä	Ikäluokka alle 25	25–29	30–54	55–59	yli 60	Yhteensä %	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet							
yritykset	54,1	21,6	22,1	1,9	0,4	100	1 700
muu yksityinen	37,1	30,0	29,4	2,9	-	100	170
kuntasektori	35,1	19,1	28,3	14,4	3,0	100	561
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yritykset	29,1	13,1	46,3	10,5	1,0	100	419
muu yksityinen	15,5	14,3	53,6	13,1	-	100	84
kuntasektori	12,7	8,6	35,2	35,9	7,7	100	418
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yritykset	10,5	12,4	65,0	8,8	3,3	100	306
muu yksityinen	5,0	10,9	63,2	14,8	6,0	100	696
kuntasektori	4,8	5,9	34,6	45,9	8,8	100	1 087
4. Vamma tai sairaus							
yritykset	23,8	15,5	48,8	10,7	-	100	84
muu yksityinen		14,8	59,3	14,8	-	100	27
kuntasektori	15,6	-	55,6	20,0	-	100	45
Yhteensä							
yritykset	43,6	18,9	32,3	4,5	0,8	100	2 509
muu yksityinen	11,7	14,6	56,4	12,6	4,7	100	977
kuntasektori	14,6	9,9	33,5	35,0	7,0	100	2 111

Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 4.1 alaviitteessä. Laskelmasta on jätetty pois taulukon 4.1 kohderyhmä 6 eli ns. rästiryhmä. Kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä on myös jätetty laskelmasta pois, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

Sen sijaan palkkatukea välittömästi edeltävistä 14 kuukaudesta vähintään 12 kuukautta työttömänä olleista enemmistö sijoittuu 30–54-vuotiaiden ikäluokkaan, joskin kuntasektorilla tämän ikäisten osuus on olennaisesti pienempi (35,2 %) kuin yksityisellä puolella ja itse asiassa likimain samansuuruinen kuin 55–59-vuotiaiden osuus (35,9 %). Tässä palkkatuen kohderyhmässä kuntasektorille työllistyneiden ikäjakauma painottuu siis selvästi enemmän vanhempiin ikäluokkiin kuin yksityisellä sektorilla.

Sama yleiskuva toistuu, joskin kärjistyneemmässä muodossa, välittömästi ennen palkkatukijaksoa vielä pidempään (vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana) työttömänä olleiden ryhmässä. Yksityisellä sektorilla miltei kaksi kolmesta vuonna 2015 tähän palkkatuen kohderyhmään sijoittuneista kuului 30–54-vuotiaiden ikäluokkaan. Kuntasektorin puolella ikäluokan osuus oli sitä vastoin vain vajaa 35 prosenttia samalla, kun 55–59-vuotiaiden osuus oli merkittävästi suurempi (noin 46 %). Mitä pidempi oli palkkatukijaksoa välittömästi edeltävä työttömyys, sitä suuremmassa määrin kuntasektorille tuella työllistyneet näyttävät siis edustaneen yli 55-vuotiaita työttömiä työnhakijoita. Yksityiseen sektoriin verrattuna ero on silmiinpistävän suuri ja selittyy ensisijaisesti kuntien velvoitetyöllistämisellä.

Vamman tai sairauden perusteella palkkatuella työllistyneiden ryhmässä enemmistö edustaa 30–54-vuotiaita työllistävästä sektorista riippumatta. Muun yksityisen puolella ikäryhmän osuus oli vuonna 2015 lähes 60 prosenttia.

4.2.4. Palkkatuella palkattaessa yritykset suosivat alle vuoden työttömänä olleita, etenkin nuoria sellaisia

Palkkatuettujen ikäjakauma on siis varsin erilainen tukien eri kohderyhmissä. Lisäksi taulukko 4.3 osoittaa, että ikäluokkien osuudet vaihtelevat sen mukaan, mille sektorille palkkatuettu on työllistynyt. Näin ollen taulukko antaa myös viitteitä siitä, minkäikäiset palkkatukilaiset työllistyvät ensisijaisesti yrityksiin, muuhun yksityiseen toimintaan tai kuntasektorille. Yleiskuvan tarkentamiseksi on kuitenkin syytä tarkastella palkkatuen kohderyhmien yli- ja

aliedustusta eri sektoreille tuella työllistyneillä myös toisesta suunnasta kysymällä, missä määrin palkkatuen kohderyhmät ovat edustettuina eri ikäluokissa.

Tämän tarkastelukulman tulokset on esitetty taulukossa 4.4. Taulukon mukaan suurella enemmistöllä alle 25-vuotiaista tuella työllistyneistä palkkatukijaksoa välittömästi edeltävä työttömyys oli vuonna 2015 kestänyt alle vuoden. Etenkin yrityksiin tuella palkatuista nuorista valtaosalla (noin 84 %) oli takanaan alle vuoden kestänyt työttömyysjakso. Sama pätee 25–29-vuotiaiden kohdalla kuitenkin sillä erolla, että alle vuoden työttömänä olleiden palkkatukilaisten osuus on tässä ikäluokassa pienempi. Tämä koskee erityisesti muuta yksityistä sektoria edustavia työnantajia, joiden palkkatuetuissa tehtävissä olevista 25–29-vuotiaista yli puolet (noin 53 %) oli välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista kokenut varsin pitkää työttömyyttä (olivat palkkatukea välittömästi edeltävien 28 kuukauden aikana olleet työttömänä vähintään 24 kuukautta).

Taulukko 4.4 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä ikäluokan sekä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (%-osuus)

Palkkatuen kohderyhmä	Ikäluokka alle 25	25–29	30–54	55–59	yli 60	Yhteensä %	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet							
yritykset	84,1	77,6	46,4	28,6	28,6	67,8	1 700
muu yksityinen	55,3	35,7	9,1	4,1	-	17,4	170
kuntasektori	63,8	51,2	22,5	11,0	11,6	26,6	561
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yritykset	11,2	11,6	24,0	39,3	19,0	16,7	419
muu yksityinen	11,4	8,4	8,2	8,9	-	8,6	84
kuntasektori	17,6	17,2	20,8	20,3	21,8	19,8	418
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yritykset	2,9	8,0	24,6	24,1	47,6	12,2	306
muu yksityinen	30,7	53,1	79,9	83,7	91,3	71,2	696
kuntasektori	16,8	30,6	53,2	67,5	65,3	51,5	1 087
4. Vamma tai sairaus							
yritykset	1,8	2,7	5,1	8,0	-	3,3	84
muu yksityinen	-	2,8	2,9	3,3	-	2,8	27
kuntasektori	2,3	-	3,5	1,2	-	2,1	45
Yhteensä, %-osuus							
yritykset	100	100	100	100	100	100	
muu yksityinen	100	100	100	100	100	100	
kuntasektori	100	100	100	100	100	100	
Yhteensä, havaintojen määrä							
yritykset	1 093	473	810	112	21		2 509
muu yksityinen	114	143	551	123	46		977
kuntasektori	309	209	707	739	147		2 111

Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 4.1 alaviitteessä. Laskelmasta on jätetty pois taulukon 4.1 kohderyhmä 6 eli ns. rästiryhmä. Kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä on myös jätetty laskelmasta pois, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

Ikäluokassa 30–54-vuotiaat alkavat korostua pidemmät palkkatukea välittömästi edeltävät työttömyysjaksot paitsi muiden yksityisten työnantajien niin myös kuntasektorin kohdalla. Yritysten puolella pääpaino sitä vastoin pysyy alle vuoden työttömänä olleiden ryhmässä: lähes puolet yrityksiin vuonna 2015 tuella palkatuista 30–54-vuotiaista oli ollut alle vuoden työttömänä välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista. Muualle tuella työllistyneillä 30–54-vuotiailla oli tyypillisesti takanaan pidempi työttömyys.

Tämä piirre korostuu entisestään, kun liikkuu ikäluokissa ylöspäin: yli 60-vuotiaista palkkatuella muuhun yksityiseen toimintaan työllistyneistä pääosalla (noin 91 %:lla) palkkatukea välittömästi edeltävä työttömyys oli kestänyt vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana. Tämän palkkatuen kohderyhmän osuus nousee tässä ikäluokassa varsin korkeaksi (lähes 48 %:iin) myös yritysten osalta. Useimmilla yli 60-vuotiaista palkkatuetuista tukijaksoa edeltävä työttömyys oli siis jatkunut varsin pitkään.

4.2.5. Yrityksiin tuella palkatuista enemmistö työllistyi alle 10 hengen työpaikkoihin

Tarkasteluryhmämme palkkatukilaisten erottelu palkkatuen kohderyhmän ja työnantajan koon mukaan osoittaa, että yli puolet yrityksiin tuella palkatuista oli työllistynyt alle 10 hengen työpaikkoihin (liite C, taulukko C1). Tämä pätee kaikilla palkkatuen kohderyhmillä eli riippumatta siitä, millä perusteella palkkatuki on myönnetty. Vähintään 24 kuukautta (28 kuukauden aikana) työttömänä olleilla palkkatukilaisilla alle 10 hengen työpaikkojen osuus nousee peräti yli 60 prosenttiin.

Palkkatuella työllistyneiden osuus laskee tasaisesti yrityskoon noustessa. Yli 250 hengen työpaikkojen osuus oli vuonna 2015 kaikissa palkkatuen kohderyhmissä enimmillään viitisen prosenttia paitsi vamman tai sairauden perusteella palkkatuetuilla, joiden ryhmässä tämän kokoisten yritysten osuus on aavistuksen verran suurempi (noin 8 %).

Yhteistä työttömiä työnhakijoita palkkatuella työllistäville yrityksille on myös se, että koostaan riippumatta ne tuntuvat suosivan alle vuoden työttömänä olleita työnhakijoita. Tämän palkkatuen kohderyhmän osuus nousee kaikissa yritysten kokoluokissa reilusti yli 60 prosenttiin ja on 11–50 hengen työpaikoissa lähes 73 prosenttia (raportin liite C, taulukko C2).

Tilanne näyttää täysin erilaiselta muilla yksityisen sektorin työnantajilla. Ensinnäkin tuen eri kohderyhmiin sijoittuvat palkkatukilaiset jakautuvat paljon tasaisemmin yli erikokoisten työnantajien (liite C, taulukko C1). Toiseksi pitkään ennen palkkatukijaksoa työttömänä olleiden osuus on kaikissa kokoluokissa ylivoimaisesti suurin, alle 10 hengen työpaikkojen luokassa peräti 77 prosenttia (liite C, taulukko C2).

4.2.6. Palkkatuen keskimääräisissä kestoissa pieniä eroja tuen eri kohderyhmien välillä

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan palkkatuen kestoja sen eri kohderyhmissä. Käytettävissä olevan tilastoaineiston rajoituksista johtuen käytämme myös palkkatuen keston tarkasteluissa samoja palkkatuen kohderyhmiä kuin edellisissä taulukoissa.

Taulukossa 4.5 on esitetty laskelmia palkkatuen keskimääräisestä kestoista sekä sen ympärillä esiintyvistä hajonnasta palkkatukilaistemme vuoden 2015 ensimmäisellä tukijaksolla mitattuna. Lisäksi palkkatuen kesto on laskettu erikseen yrityksiin, muuhun yksityiseen toimintaan ja kuntasektorille työllistyneille. Tärkein taulukon perusteella tehtävä havainto on se, että palkkatuen keskimääräinen kesto näyttää vaihtelevan yllättävänkin vähän tuen eri kohderyhmien välillä: tuen kesto on keskimäärin likimain samansuuruinen riippumatta palkkatuen kohderyhmästä ja sille määritellystä tuen enimmäiskestosta kuin myös sektorista, jolle palkkatuettu on työllistynyt. Myöskään palkkatuen keston hajonnassa ei esiinny merkittävää vaihtelua.

Ainoat selkeämmät poikkeukset palkkatuen tyypillisestä keskimääräisestä kestoista näyttävät muodostavan yhtäältä palkkatuella työllistyneet alle 25-vuotiaat, joiden palkkatukea edeltänyt työttömyys on kestänyt vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana, ja toisaalta yli 60-vuotiaat pitkäaikaistyöttömät. Edellisten kohdalla palkkatuen keskimääräinen kesto on silmiinpistävästi lyhyt (vajaa 5 kk), jälkimmäisten osalta puolestaan hieman tavallista pidempi (vähän alle tai yli 9 kk). Toisaalta on huomioitava, että näihin kahteen ryhmään sijoittuu palkkatukilaisistamme varsin pieni määrä. Lisäksi on erityisesti tuen kestoon nähden syytä muistaa, ettei tuella työllistyneitä ole käytössä olevan aineiston perusteella

ollut mahdollista eritellä sen mukaan, ovatko he siirtyneet elinkeinotoimintaa harjoittavan työnantajan palvelukseen vai ei-elinkeinotoiminnaksi luokiteltaviin tehtäviin.

Taulukko 4.5 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmälle laskettu tuen keskimääräinen kesto ja hajonta tuen kohderyhmän ja iän sekä työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (kk)

Palkkatuen kohderyhmä	Tuen enimmäis-kesto (kk)	Yritykset		Tuen todellinen kesto (kk) Muu yksityinen		Kuntasektori	
		keskim.	hajonta	keskim.	hajonta	keskim.	hajonta
1. Alle vuoden työttömänä olleet							
alle 25 vuotiaat	10	5,6	2,9	5,6	2,8	5,4	2,2
25–29-vuotiaat	10	6,1	2,9	5,8	2,9	5,7	2,1
30–54-vuotiaat	6	5,3	2,3	5,5	2,0	5,8	2,2
55–59-vuotiaat	6	5,1	2,0	5,2	1,0	5,4	1,5
yli 60-vuotiaat	6	5,9	0,1	.	.	5,6	1,4
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet							
alle 25 vuotiaat	12	6,0	3,2	6,1	2,8	5,2	2,3
25–29-vuotiaat	12	7,1	3,6	6,6	3,4	6,5	2,0
30–54-vuotiaat	12	6,8	3,6	7,7	3,2	6,1	2,4
55–59-vuotiaat	12	5,6	3,1	5,7	2,7	5,7	1,5
yli 60-vuotiaat	12	8,6	3,8	8,6	3,0	5,6	1,6
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet							
alle 25 vuotiaat	24	4,9	3,0	6,5	3,4	6,1	2,4
25–29-vuotiaat	24	6,1	2,9	7,6	3,5	5,8	1,9
30–54-vuotiaat	24	6,5	3,6	7,5	3,5	5,8	2,5
55–59-vuotiaat	24	6,3	3,0	7,8	3,4	5,9	1,1
yli 60-vuotiaat	24	9,9	2,4	8,1	3,8	5,9	1,2
4. Vamma tai sairaus							
kaikki	pysyvä	6,5	3,3	6,4	3,9	6,0	2,7
Yhteensä		5,9	3,0	7,1	3,4	5,8	2,0

Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 4.1 alaviitteessä. Laskelmasta on jätetty pois taulukon 4.1 kohderyhmä 6 eli ns. rästiryhmä. Kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä on myös jätetty laskelmasta pois, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan. Tuen enimmäiskestot perustuvat vuosina 2015–2016 voimassa olleisiin säädöksiin. Laskelmissa on huomioitu, että vuoden 2015 puolella alkanut palkkatukijakso on saattanut jatkua vuoden 2016 puolelle. Alle kahden viikon välein toistuvat tukijaksot on luettu samaksi jaksoksi keskimääräistä kestoja laskettaessa.

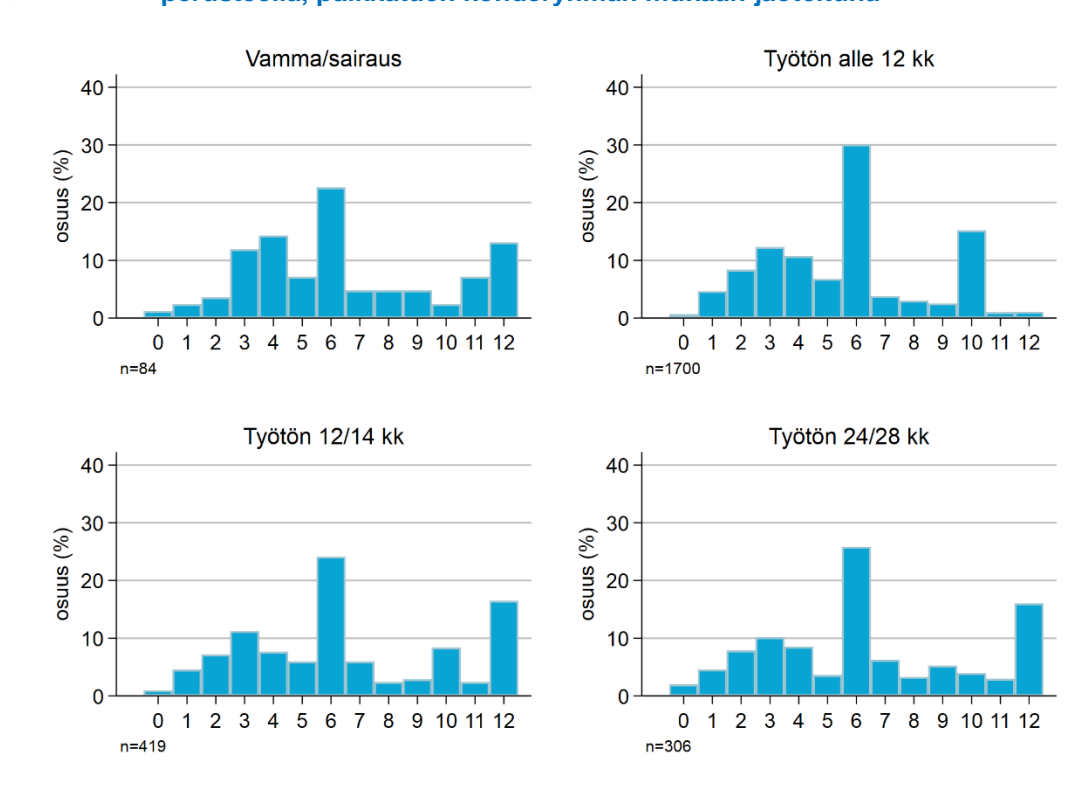
Taulukon 4.5 välittämän yleiskuvan monipuolistamiseksi tarkastelemme vielä lopuksi palkkatuen keston hajontaa hieman yksityiskohtaisemmin laskemalla palkkatuen keston ja-kaumia palkkatukilaistemme eri ryhmittelyille.

4.2.7. Merkittävällä osalla palkkatuen kesto on kuusi kuukautta

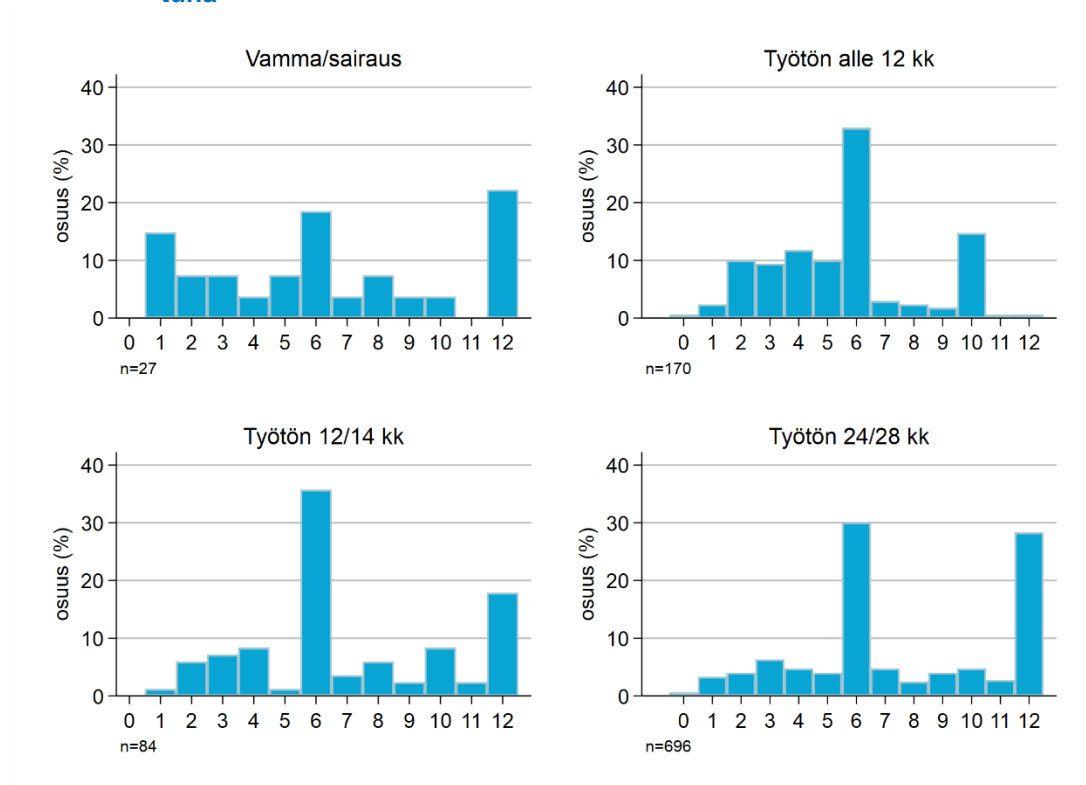
Kuviossa 4.1 on havainnollistettu, miten yrityksiin palkkatuella työllistyneiden tuen kesto ja-kautui vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmässämme palkkatuen pääkohderyhmien osalta. Tarkemmin sanottuna kuvio kertoo, kuinka suurella osalla kohderyhmään kuuluvista palkkatukilaisista tuki oli kestänyt alle kuukauden, kuukauden, kaksi kuukautta, jne. Kuviossa esitetty tuen enimmäiskesto on 12 kuukautta. Kuten todettiin jo aiemmin, oppisopimuskoulutuksessa olevat palkkatukilaiset eivät sisälly tarkasteluryhmäämme eli heidän yleensä pitkät tukijaksot eivät tuloksiin vaikuta.

Kuvio osoittaa, että yrityksiin työllistyneistä palkkatukilaisistamme merkittävällä osalla tuki on kestänyt kuusi kuukautta. Osuus on suurin (noin 30 %) välittömästi ennen palkkatukea alle vuoden työttömänä olleilla. Tulos on odotettavissa, koska tälle palkkatuen kohderyhmälle määrätty tuen enimmäiskesto on juuri kuusi kuukautta (vrt. taulukko 4.5). Toinen tämän palkkatuen kohderyhmän piikki esiintyy kymmenen kuukauden kohdalla, mikä vastaa hyvin alle 30-vuotiailla vuosina 2015–2016 voimassa ollutta väliaikaista säännöstä (palkkatukea oli heille mahdollista myöntää poikkeuksellisesti enintään kymmeneksi kuukaudeksi). Hieman yllättävää on sen sijaan se, että yrityksiin tuella työllistyneistä varteenotettavalla osalla niin pitkäaikaistyöttömistä kuin myös vammaisista ja pitkäaikaissairaista vuoden 2015 ensimmäinen palkkatukijakso kesti vain kuusi kuukautta ja usein jopa tätä lyhyemmän ajan.

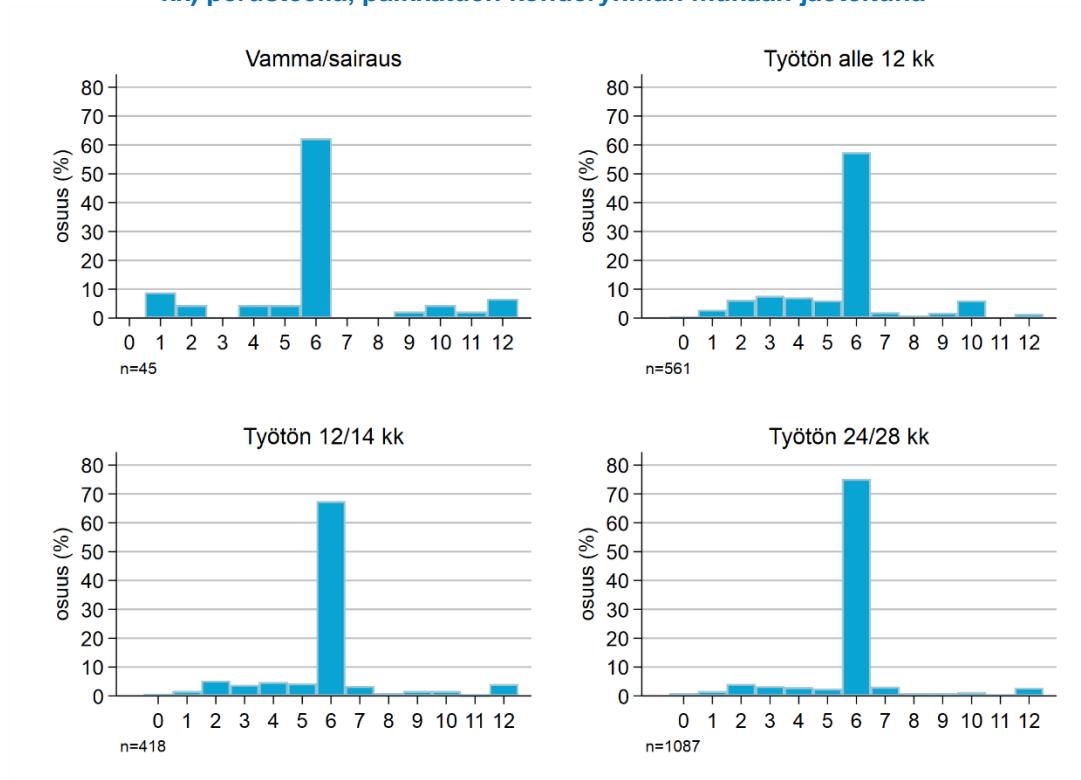
Kuvio 4.1 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna



Kuvio 4.2 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna



Kuvio 4.3 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna



Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 4.1 alaviitteessä. Laskelmasta on jätetty pois taulukon 4.1 kohderyhmä 6 eli ns. rästiryhmä. Kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä on myös jätetty laskelmasta pois, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan. Laskelmissa on huomioitu, että vuoden 2015 puolella alkanut palkkatukijakso on saattanut jatkua vuoden 2016 puolelle. Päiväkohtaiset palkkatuen kestoajat on muutettu kuukausiksi jakamalla kesto (365/12):lla ja pyöristämällä saatu luku tasakuukausiksi. Tällöin esim. 6 kuukauden kestoiksi määritellyt tukijaksot sisältävät 5,50-6,49 kuukautta kestävätkä jaksot. Yli 365 päivän kestoiset tukijaksot (283 havaintoa, joista yli 80 % kuului alle 12 kk työttömänä olleiden ryhmään) eivät ole mukana näissä ja seuraavissa laskelmissa. Ne on tulkittu oppisopimusjaksoiksi ja poistettu aineistosta.

Vastaavat laskelmat muuhun yksityiseen toimintaan tuella työllistyneille on esitetty kuviossa 4.2. Siitä näkee, että kuuden kuukauden kohdalla esiintyvä piikki on korkeampi kuin yrityksiin työllistyneillä palkkatukilaisilla. Muun yksityisen toiminnan palkkatukilaisista vieläkin suurempi osa on siis työllistynyt tuella noin kuudeksi kuukaudeksi. Ero yrityksiin verrattuna on tältä osin suurin kahden pitkäaikaistyöttömien kohderyhmän osalta. Toisaalta pitkäaikaistyöttömien kohderyhmille on myös ominaista yrityssektoria suurempi 12 kuukautta kestäväälle palkkatuelle työllistyneiden osuus. Muuhun yksityiseen toimintaan tuella työllistyneillä pitkäaikaistyöttömillä esiintyy siis sekä 6 että 12 kuukauden kohdalla voimakkaammat piikit kuin yrityksiin tuella työllistyneillä pitkäaikaistyöttömillä.

Muuhun yksityiseen toimintaan tuella työllistyneet vammaiset ja pitkäaikaissairaat jakautuvat puolestaan selvästi tasaisemmin tuen keston suhteen kuin vastaavassa yrityksiin palkkattujen ryhmässä. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin 12 kuukautta kestävä palkkatuen saaneiden osuus, joka on muuhun yksityiseen toimintaan tuella työllistyneillä vammaisilla ja pitkäaikaissairaille olennaisesti suurempi.

Kuntasektorille tuella työllistyneiden tilanne näyttää sitä vastoin aivan erilaiselta yksityiseen sektoriin verrattuna (kuvio 4.3): palkkatuen kohderyhmästä riippumatta kuntasektorille tuella työllistyneistä suuri enemmistö on siirtynyt noin kuusi kuukautta kestäväälle palkkatukijaksolle. Osuus vaihtelee välittömästi ennen palkkatukijaksoa alle vuoden työttömänä olleiden vajaasta 60 prosentista vähintään 24 kuukautta (edeltäneiden 28 kuukauden aikana) työttömänä olleiden runsaaseen 70 prosenttiin. Samalla pidemmälle kuin kuuden kuukauden

palkkatuelle työllistyneiden osuus on hyvin pieni. Nämä havainnot kertonevat kuntien työllistämismallin merkittävästä roolista.

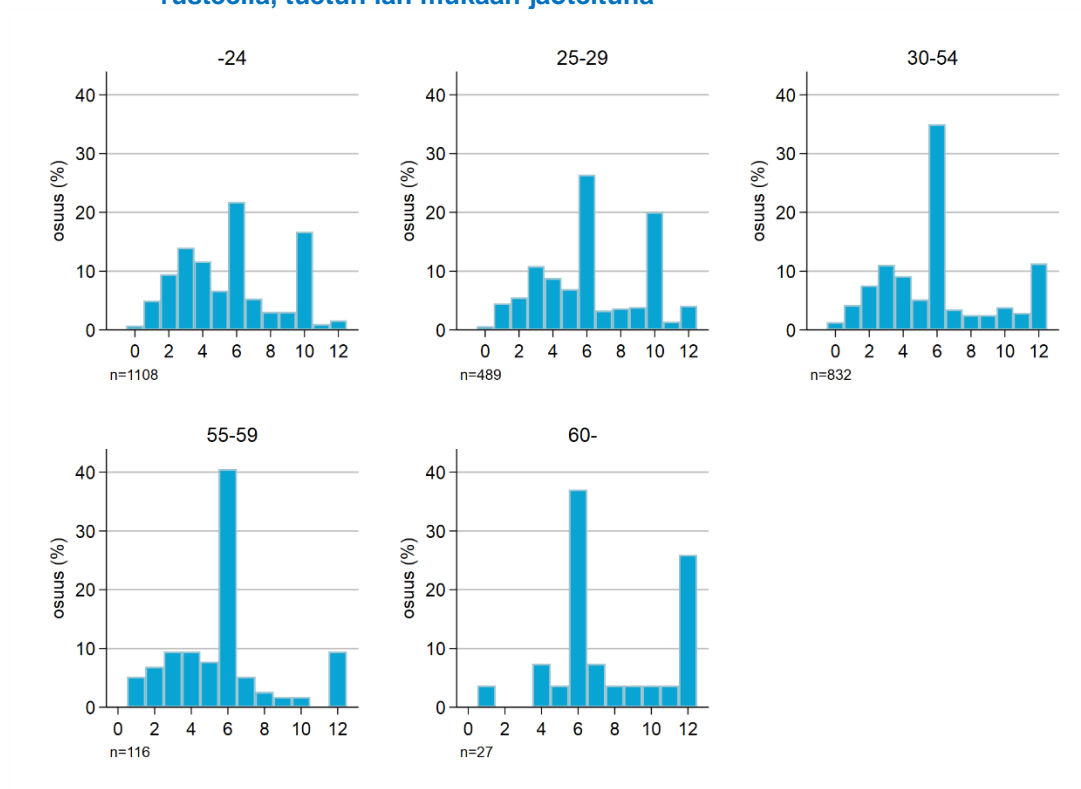
4.2.8. Eri-ikäisten välillä varsin pieniä eroja palkkatuen keston nähdessä

Kuvioissa 4.4–4.6 on havainnollistettu palkkatukilaisten tarkasteluryhmämme jakaumaa tuen keston suhteen tuetun iän mukaan jaoteltuna. Yleiskuva muodostuu pitkälti samanlaisiksi kuin kolmen edellisen kuvion perusteella, mutta sen lisäksi ikäluokittaiset kuviot nostavat esille myös muita tuen keston liittyviä erityispiirteitä.

Yrityksiin tuella työllistyneillä kuuden kuukauden palkkatuen piikki kasvaa iän myötä: alle 25-vuotiaiden runsaasta 20 prosentin osuudesta 55–59-vuotiaiden noin 40 prosentin osuuteen (kuvio 4.4). Vain yli 60-vuotiaiden ikäluokassa noin kuusi kuukautta kestävä palkkatuen osuus laskee hieman (noin 37 %:iin). Alle 30-vuotiaiden ryhmissä esiintyvä piikki kymmenen kuukauden kohdalla on 25–29-vuotiailla hieman korkeampi (noin 20 %:n osuus) kuin tätä nuoremmilla palkkatukilaisilla (noin 17 %:n osuus).

Vanhempien ikäluokkien osalta erottuvat nytkin 12 kuukauden mittaiset palkkatukijaksot. Näin pitkälle palkkatuelle on siirtynyt erityisen suuri osa yli 60-vuotiaista yrityksiin tuella työllistyneistä. Tälle ikäryhmälle näyttää ylipäänsä olevan ominaista se, että palkkatuki tyypillisesti kestää vähintään kuusi kuukautta, kun alle kuusi kuukautta kestäneitä palkkatukijaksosia esiintyy huomattavasti enemmän palkkatukilaisten muissa ikäluokissa ja erityisesti alle 25-vuotiaiden kohdalla.

Kuvio 4.4 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, tuetun iän mukaan jaoteltuna

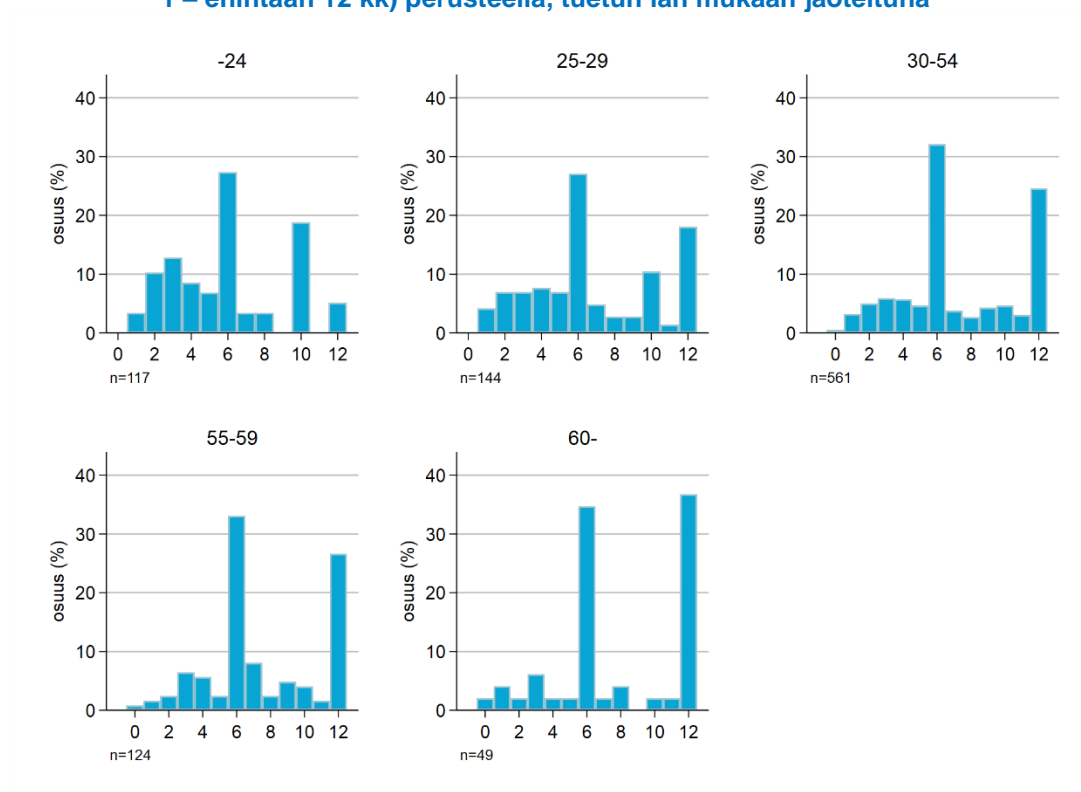


Muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneillä eri-ikäisten tuen kesto näyttää jakautuvan pääpiirteiltään varsin samalla tavalla kuin yrityssektorin puolella (kuvio 4.5). Tiedot huomioarvoisia eroja silti esiintyy. Alle 25-vuotiaiden kohdalla sekä kuuden että

kymmenen kuukauden piikit ovat korkeammat samalla, kun myös ikäluokan 12 kuukauden pituiselle palkkatukijaksolle työllistyneiden osuus on hieman suurempi kuin saman ikäisillä yrityksiin tuella työllistyneillä. 25–29-vuotiaiden kohdalla olennaisin ero yrityksiin tuella työllistyneisiin 25–29-vuotiaisiin verrattuna on 10 kuukauden palkkatukijaksolle siirtyneiden huomattavasti pienempi osuus ja 12 kuukauden palkkatukijaksolle työllistyneiden merkittävästi suurempi osuus.

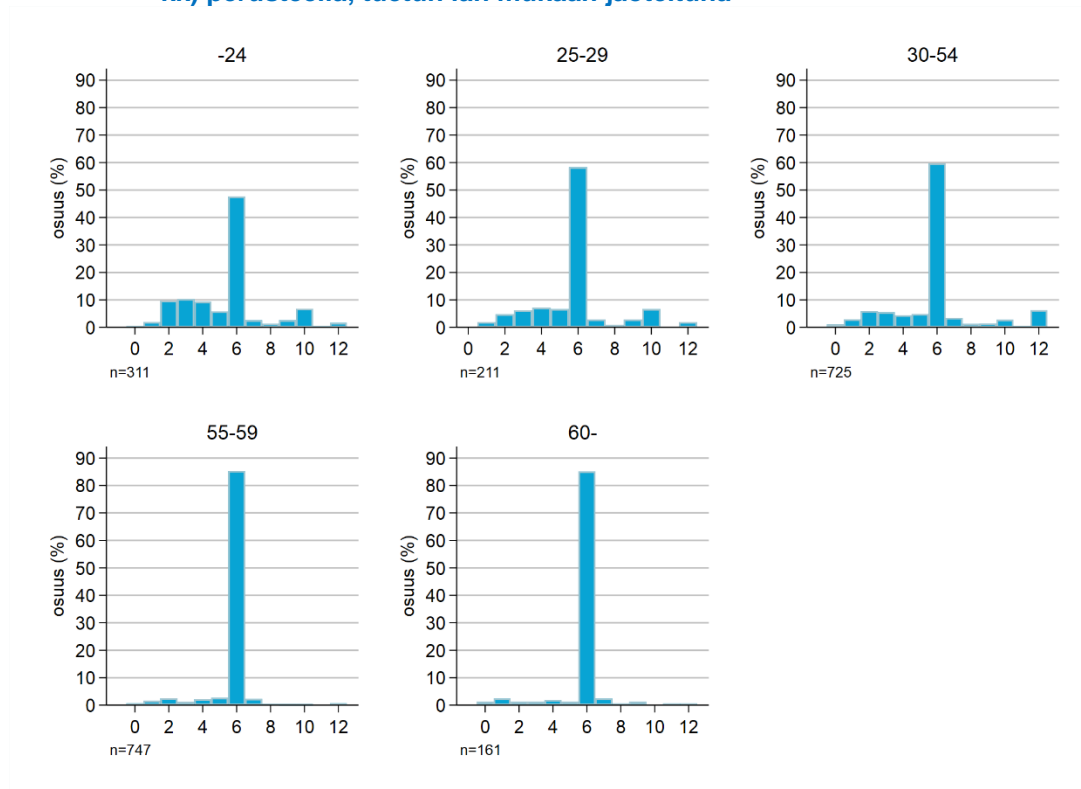
Tätä vanhemmille ikäluokille on puolestaan ominaista se, että yrityssektoriin verrattuna noin kuuden kuukauden palkkatukijaksojen osuus on pienempi ja 12 kuukauden tukijaksojen osuus paljon suurempi. Muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden palkkatukijaksot ovat siis kaikissa ikäluokissa usein pidempikestoiset kuin yrityksiin tuella työllistyneiden. Toinen sektoreiden välillä esiintyvä ero on se, että muun yksityisen toiminnan puolella palkkatuet ovat kestoltaan paljon suuremmassa määrin tietynpituisia (6, 10 tai 12 kk), kun yrityssektorin puolella esiintyy selvästi enemmän myös muunpituisia palkkatuen jaksoja.

Kuvio 4.5 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, tuetun iän mukaan jaoteltuna



Kuntasektorille vuonna 2015 tuella työllistyneiden palkkatukilaistemme osalta erottuu nytkin kuusi kuukautta kestäneiden palkkatukijaksojen ylivoimaisuus (kuvio 4.6). Tämän pituisten palkkatukien osuus nousee alle 25-vuotiaiden vajaasta 50 prosentista yli 55-vuotiaiden runsaaseen 80 prosenttiin. Muunpituisia palkkatukijaksoja esiintyy siis yli 55-vuotiailla selvästi vähemmän kuin tätä nuoremmilla palkkatukilaisilla. Näillä puolestaan muunpituiset tukijaksot ovat tyypillisemmin alle kuin yli kuusi kuukautta kestäviä.

Kuvio 4.6 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, tuetun iän mukaan jaoteltuna



Todettakoon vielä lopuksi, että yksityissektorille tehdyt vastaavat tarkastelut työnantajan koon mukaan pitkälti toistavat palkkatuen kohderyhmiin ja toisaalta ikäluokkiin perustuvat tulokset koskien palkkatuen keston jakaumaa. Siksi näitä tuloksia ei käsitellä tässä erikseen. Kuviot on kuitenkin lisätty raportin liitteeseen C (kuviot C1 ja C2).

4.3. Palkkatuen vaikuttavuus vuoden 2015 aineistolla

Vuoden 2015 palkkatukiuudistuksen jälkeisten palkkatukijaksojen vaikuttavuusarviot tehdään mahdollisimman yhdenmukaisesti vuoden 2011 arvioiden kanssa. Keskeiset erot ovat seuraavat. Ensiksi, tässä tarkastellaan henkilöitä, joiden palkkatukijakso alkoi vuonna 2015 ja heidän työttömyysjaksonsa on voinut alkaa vuosina 2013–2015. Aiemmissa tarkasteluissa tutkittiin henkilöitä, joiden työttömyysjakso alkoi vuonna 2011 ja jotka aloittivat palkkatuella vuosina 2011–2013. Otoksen muodostamisen lähtökohdat ovat siis jonkin verran erilaiset. Toiseksi, näissä tarkasteluissa voidaan aineistorajotteista johtuen tutkia tulemia ainoastaan vuonna 2016. Tarkasteluajanjakso on siis huomattavasti lyhyempi. Tulemat mitataan tällöin huomattavasti lähempänä palkkatukijakson päättymistä kuin edellä esitetyissä tarkasteluissa. On mahdollista, että joidenkin palkkatukijakso on jatkunut vuodelle 2016. Kolmanneksi, kaltaistamisessa käytetyt taustatekijät ovat tietyiltä osin hieman erilaisia. Tämä koskee työ- ja elinkeinoministeriön aineistoja, joissa joidenkin indikaattoreiden sisältö on muuttunut. Näillä muutoksilla on kuitenkin todennäköisesti hyvin vähäinen vaikutus tuloksiin.

4.3.1. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki yrityksiin

Taulukosta 4.7 nähdään, että yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa vuoden 2016 työtuloja keskimäärin noin 5 200 eurolla. Työkuukausia palkkatukea saaneilla on puolestaan noin 2,5

enemmän kuin vertailuryhmällä. Työttömyyskuukausiin vaikutus on pieni ja negatiivinen, mutta tämä tulos ei ole tilastollisesti merkitsevää. Tulokset ovat samankaltaisia verrattuna vuoden 2011 palkkatukilaisten tuloksiin. Vuoden 2015 osalta tulokset ovat hieman positiivisempia, mutta tämä selittyy lyhyemmällä tarkasteluajanjaksolla. Tulokset eivät myöskään poikkeakaan edellä esitetyistä tilastollisesti merkitsevästi⁴⁸. Taulukosta 4.7 nähdään myös, että tulokset ovat samankaltaisia sekä miehille että naisille.

Taulukko 4.7 Yrityksiin kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin, vuonna 2015 alkaneet palkkatukijaksot

	Työtulot 2016 (1 000 €)	Työkuukaudet 2016	Työttömyyskuukaudet 2016
Kaikki			
ATT	5.231*** (0.583)	2.496*** (0.209)	-0.174 (0.177)
N	45370	45370	45370
N Vertailuryhmä	44050	44050	44050
N Kohderyhmä	1320	1320	1320
Naiset			
ATT	3.452*** (0.771)	2.011*** (0.317)	-0.044 (0.268)
N	24557	24557	24557
N Vertailuryhmä	24031	24031	24031
N Kohderyhmä	526	526	526
Miehet			
ATT	5.635*** (0.775)	2.330*** (0.256)	-0.072 (0.236)
N	20611	20611	20611
N Vertailuryhmä	19817	19817	19817
N Kohderyhmä	794	794	794

Taulukossa 4.8 vaikuttavuusarviot yksityiselle sektorille kohdistuvasta palkkatuesta on tehty edeltäneen työttömyysjakson keston ja palkkatukijakson keston mukaan. Taulukosta nähdään, että palkkatuen vaikutus tuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin on hieman suurempi niiden osalta, joilla edeltänyt työttömyysjakso on kestänyt yli vuoden. Nämä tulokset ovat samankaltaisia kuin edeltäneissä tarkasteluissa.

Samalla tavalla taulukosta nähdään, että palkkatuen vaikuttavuus on parempi niiden osalta, joilla tukijakso on ollut yli kuusi kuukautta. Edellisissä tarkasteluissa tällaista eroa ei nähty. On hyvin mahdollista, että tämä tulos on seurausta lyhyestä seuranta-ajanjaksosta. Jos palkkatuen vaikutukset heikkenevät yli ajan, tulee pidempien palkkatukijaksojen vaikuttavuusarvioista mekaanisesti suurempia silloin kun seuranta-ajanjakso on lyhyt. Osalla palkkatukijakso voi myös vielä jatkua vuoden 2016 puolella, jolloin he ovat töissä ja saavat työtuloa.

⁴⁸ Olettaen, että eri vuosien otokset ovat tilastollisesti riippumattomia, voidaan kertoimien yhtäsuuruuden t-testi laskea taulukoiden 3.1 ja 4.7 tiedoista

seuraavasti:
$$t = \frac{ATT_1 - ATT_2}{\sqrt{SE_{ATT_1}^2 + SE_{ATT_2}^2}}.$$

Taulukko 4.8 Yrityksiin kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin, vuonna 2015 alkaneet palkkatukijaksot, edeltäneen työttömyyden keston ja palkkatukijakson keston mukaan

	Työtulot 2016 (1 000 €)	Työkuukaudet 2016	Työttömyyskuukaudet 2016
Työttömyyden kesto alle vuoden			
ATT	5.375*** (0.584)	2.409*** (0.217)	-0.682*** (0.185)
N	43767	43767	43767
N Vertailuryhmä	42768	42768	42768
N Kohderyhmä	999	999	999
Työttömyyden kesto yli vuoden			
ATT	9.367*** (1.629)	3.774*** (0.646)	0.77 (0.62)
N	1567	1567	1567
N Vertailuryhmä	1249	1249	1249
N Kohderyhmä	318	318	318
Palkkatuen kesto alle 6kk			
ATT	4.496*** (0.646)	2.088*** (0.243)	0.124 (0.209)
N	44990	44990	44990
N Vertailuryhmä	44050	44050	44050
N Kohderyhmä	940	940	940
Palkkatuen kesto yli 6kk			
ATT	7.727*** (1.034)	3.890*** (0.375)	-1.029** (0.326)
N	41742	41742	41742
N Vertailuryhmä	41396	41396	41396
N Kohderyhmä	346	346	346

4.3.2. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki muulle yksityiselle sektorille

Taulukossa 4.9 on esitetty muulle yksityiselle sektorille suuntautuvan palkkatuen vaikuttavuusarviot vuonna 2015 alkaneiden palkkatukijaksojen osalta. Taulukosta nähdään, että tukea saaneilla on vuonna 2016 vertailuryhmää suuremmat työtulot ja enemmän työkuukausia, mutta myös enemmän työttömyyskuukausia. Miesten ja naisten osalta tulokset ovat samansuuntaisia, eivätkä poikkea tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Taulukon 4.9 tulokset ovat palkkatuen osalta positiivisempia kuin vuoden 2011 palkkatukilaisten vastaavat tulokset. Ero selittyy lyhyemmällä seuranta-ajanjaksolla. Taulukon 4.9 tulosten osalta joillakin henkilöillä on palkkatukijakso vielä meneillään vuonna 2016, mikä luonnollisesti kasvattaa vaikuttavuusarvioita.

Taulukossa 4.10 on esitetty tulokset edeltäneen työttömyyden keston ja palkkatukijakson keston mukaan. Palkkatuen vaikuttavuus ei riipu edeltäneen työttömyysjakson kestosta. Taulukosta nähdään, että tulokset ovat hyvin samakaltaisia alle ja yli vuoden kestäneen työttömyyden jälkeen. Palkkatukijakson pituudella on merkitystä vaikuttavuusarvioille, erityisesti työkuukausien osalta. Tämä tulos heijastelee jälleen seuranta-ajanjakson lyhyyttä.

Taulukko 4.9 Muulle yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin, vuonna 2015 alkaneet palkkatukijaksot

	Työtulot 2016 (1 000 €)	Työkuukaudet 2016	Työttömyyskuukaudet 2016
Kaikki			
ATT	2.931*** (0.548)	2.726*** (0.339)	1.347*** (0.328)
N	31664	31664	31664
N Vertailuryhmä	30996	30996	30996
N Kohderyhmä	668	668	668
Naiset			
ATT	2.932*** (0.831)	2.649*** (0.486)	1.431*** (0.417)
N	17240	17240	17240
N Vertailuryhmä	16818	16818	16818
N Kohderyhmä	422	422	422
Miehet			
ATT	1.792 (0.966)	2.297*** (0.525)	2.423*** (0.534)
N	14222	14222	14222
N Vertailuryhmä	13976	13976	13976
N Kohderyhmä	246	246	246

Taulukko 4.10 Muulle yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin, vuonna 2015 alkaneet palkkatukijaksot, edeltäneen työttömyyden keston ja palkkatukijakson keston mukaan

	Työtulot 2016 (1 000 €)	Työkuukaudet 2016	Työttömyyskuukaudet 2016
Työttömyyden kesto alle vuoden			
ATT	2.759*** (0.659)	2.841*** (0.373)	1.104** (0.342)
N	29334	29334	29334
N Vertailuryhmä	28920	28920	28920
N Kohderyhmä	414	414	414
Työttömyyden kesto yli vuoden			
ATT	3.529 (2.241)	3.500* (1.362)	-0.307 (1.472)
N	2074	2074	2074
N Vertailuryhmä	1820	1820	1820
N Kohderyhmä	254	254	254
Palkkatuen kesto alle 6kk			
ATT	1.874* (0.774)	1.834*** (0.463)	1.453*** (0.419)
N	31183	31183	31183
N Vertailuryhmä	30810	30810	30810
N Kohderyhmä	373	373	373
Palkkatuen kesto yli 6kk			
ATT	3.313*** (0.762)	3.464*** (0.432)	1.671*** (0.435)
N	31291	31291	31291
N Vertailuryhmä	30996	30996	30996
N Kohderyhmä	295	295	295

4.3.3. Vaikuttavuusarviot: palkkatuki kuntasektorille

Viimeisenä tarkastelemme kuntasektorille kohdistuvan palkkatuen vaikuttavuutta vuonna 2015 alkaneiden palkkatukijaksojen osalta. Taulukosta 4.11 nähdään, että palkkatukea saaneiden työtulot vuonna 2016 ovat noin 1 900 euroa suuremmat, työkuukausia on noin yksi enemmän ja työttömyyskuukausia on 3,7 enemmän kuin vertailuryhmällä. Miesten ja naisten osalta tulokset ovat hyvin samankaltaisia. Nämä tulokset ovat työtulojen ja työkuukausien osalta positiivisempia kuin edellä esitetyt aiempia vuosia koskevat tulokset. Tämä ero selittyy lyhyellä seuranta-ajanjaksolla: osalla palkkatukea saaneista tukijakso on voinut jatkua vielä vuonna 2016.

Taulukossa 4.12 on esitetty tulokset edeltäneen työttömyysjakson keston ja palkkatukijakson pituuden mukaan. Taulukosta nähdään, että työtulot ja työkuukaudet ovat hyvin samantaisia sekä alle vuoden että yli vuoden pituisen työttömyysjakson jälkeen palkkatuella aloittaneilla. Työttömyyskuukausissa puolestaan on eroa: yli vuoden työttömyyden jälkeen aloittaneilla on työttömyyskuukausia noin kaksi enemmän vuonna 2016. Palkkatukijakson keston mukaan tarkasteltaessa havaitaan, että vaikutusarviot ovat positiivisempia yli kuusi kuukautta kestäneille palkkatukijaksoille. Nämä tulokset poikkeavat aiempien vuosien tuloksista ja heijastelevat lyhyttä seuranta-ajanjaksoa: pidemmät jaksot jatkuvat todennäköisemmin vuodelle 2016 ja vaikuttavat siten suoraan vaikutusarvioihin.

Taulukko 4.11 Kuntasektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin, vuonna 2015 alkaneet palkkatukijaksot

	Työtulot 2016 (1 000 €)	Työkuukaudet 2016	Työttömyyskuukaudet 2016
Kaikki			
ATT	1.930*** (0.548)	1.175*** (0.264)	3.671*** (0.266)
N	27002	27002	27002
N Vertailuryhmä	25451	25451	25451
N Kohderyhmä	1551	1551	1551
Naiset			
ATT	2.055** (0.686)	0.993** (0.349)	3.128*** (0.346)
N	14437	14437	14437
N Vertailuryhmä	13615	13615	13615
N Kohderyhmä	822	822	822
Miehet			
ATT	0.799 (1.082)	0.960* (0.422)	3.929*** (0.434)
N	12565	12565	12565
N Vertailuryhmä	11836	11836	11836
N Kohderyhmä	729	729	729

Taulukko 4.12 Kuntasektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin, vuonna 2015 alkaneet palkkatukijaksot, edeltäneen työttömyyden keston ja palkkatukijakson keston mukaan

	Työtulot 2016 (1 000 €)	Työkuukaudet 2016	Työttömyyskuukaudet 2016
Työttömyyden kesto alle vuoden			
ATT	1.580* (0.636)	0.910** (0.315)	2.528*** (0.306)
N	24160	24160	24160
N Vertailuryhmä	23437	23437	23437
N Kohderyhmä	723	723	723
Työttömyyden kesto yli vuoden			
ATT	2.249* (0.962)	1.052* (0.531)	4.766*** (0.537)
N	2805	2805	2805
N Vertailuryhmä	1980	1980	1980
N Kohderyhmä	825	825	825
Palkkatuen kesto alle 6kk			
ATT	0.861 (0.635)	0.655* (0.3)	4.117*** (0.291)
N	26850	26850	26850
N Vertailuryhmä	25451	25451	25451
N Kohderyhmä	1399	1399	1399
Palkkatuen kesto yli 6kk			
ATT	4.393*** (1.146)	2.638*** (0.534)	1.724*** (0.581)
N	24348	24348	24348
N Vertailuryhmä	24196	24196	24196
N Kohderyhmä	152	152	152

Yhteenvedon vuodelle 2015 alkaneiden palkkatukijaksojen vaikuttavuusarvioinneista voidaan todeta, että tulokset ovat melko samantaisia kuin aiempia vuosia koskevat tulokset, kun huomioidaan seuranta-ajanjakson lyhyys. Aiempien vuosien osalta havaittiin, että

yrittäjiin kohdentuva palkkatuki vaikuttaa enemmän työtuloihin, työkuukausiin ja työttömyyskuukausiin kuin muulle yksityiselle sektorille tai kuntasektorille kohdentuva palkkatuki.

Vuonna 2015 alkaneiden palkkatukijaksojen osalta vaikuttavuusarviointia haittaa se, että osa palkkatukijaksoista jatkuu vielä vuoden 2016 puolelle. Tämä näkyy siinä, että lyhyempien palkkatukijaksojen vaikuttavuusarviot ovat pienempiä kuin pidempien. Aiempia vuosia koskevilla analyyseillä seuranta-ajanjakso oli pidempi, eikä tällaista tulosta ollut havaittavissa.

4.3.4. Kaltaistamisen onnistuminen, oletusten arviointi ja tulosten herkkyyys

Kaltaistamisen onnistumista voidaan arvioida tutkimalla kaltaistamisessa käytettyjen muuttujien eroja tukea saaneiden ja muiden välillä kaltaistamisen jälkeen. Jos kaltaistaminen on onnistunut hyvin, näyttäisivät nämä ryhmät samankaltaisilta näiden muuttujien suhteen. Raportin liitetaulukossa A7 on esitetty standardoidut erot kaikkien kaltaistamisessa käytettyjen muuttujien osalta kullakin kolmella sektorilla. Yhteenvetona voidaan sanoa, että kaltaistaminen onnistuu melko hyvin. Esimerkiksi yksityisen sektorin osalta keskimääräinen standardoitu ero on 0,017 ja suurin standardoitu ero on 0,066. Nämä luvut ovat pieniä verrattuna esimerkiksi normalisoituihin eroihin, joita usein nähdään kaltaistamisen jälkeen (ks. esim. Imbens, 2015), tai 0,2:n rajaan, jota usein pidetään merkittävän harhan rajana (Rosenbaum ja Rubin, 1985). Myös varianssien suhde on melko lähellä ykköstä, kuten pitäisi olla, jos ryhmät tasapainottuvat hyvin. Muun yksityisen sektorin ja kuntasektorin osalta ryhmät tasapainottuvat huonommin. Muun yksityisen sektorin osalta keskimääräinen standardoitu ero on 0,064 ja suurin ero on 0,213. Kuntasektorin osalta vastaavat luvut ovat 0,040 ja 0,139. Yritysten osalta ryhmät tasapainottuvat yhtä hyvin kuin aiempien vuosien tarkasteluissa, mutta muissa ryhmissä tasapainottuminen on selvästi heikompaa kuin aiempien vuosien tarkasteluissa.

Kaltaistamisessa keskeinen oletus on, että havaittavien tekijöiden huomiointi poistaa kaikki merkittävät erot kohderyhmän ja vertailuryhmän välillä (ehdollinen riippumattomuusoletus). Tätä oletusta testataan samoin kuten edellä, eli arvioimalla palkkatuen "vaikutuksia" muuttujiin, joihin sen ei pitäisi vaikuttaa. Imbens ja Rubin (2015) suosittavat "vaikutusten" tutkimista viivästettyihin tulemiin, eli tässä tapauksessa esimerkiksi työttömyysjaksoa edeltäneen vuoden työtuloihin sekä työ- ja työttömyyskuukausiin nähden. Tällöin näitä muuttujia ei tietenkään käytetä kaltaistamisessa. Ehdollinen riippumattomuusoletus tuntuu uskottavammalta, jos nämä "vaikutukset" eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Toisaalta, jos ne ovat merkitseviä, oletuksen uskottavuus heikkenee. Vähintäänkin se merkitsee sitä, että kaltaistamisessa on tärkeää huomioida viivästetyt tulokset.

Näiden analyysien tulokset ovat raportin liitetaulukoissa A8–A10. Taulukoista nähdään, että tulokset eivät ole tilastollisesti merkitseviä yhdessäkään tapauksessa. Nämä tulokset siis tukevat oletuksen mielekkyyttä.

Oletusten uskottavuuden arvioinnin lisäksi voidaan arvioida tulosten herkkyyttä tämän oletuksen paikkansapitämättömyydelle. Tätä arvioidaan samoin kuten aiemmin käyttämällä Rosenbaumin (2002) kehittämää menetelmää.

Yksityisen sektorin palkkatuen osalta tämän analyysin tulokset ovat seuraavat. Työtulojen osalta havaitsemattomien tekijöiden pitäisi nostaa palkkatukea saaneiden osallistumistodennäköisyys 1,8-kertaiseksi tukea saamattomiin nähden, jotta edellä saatu noin 5 200 euron vaikutus vuosituloihin ei olisi tilastollisesti merkitsevä. Tämä on huomattava vaikutus, sillä kaltaistamisessa on huomioitu hyvin laajasti osallistumista ennustavia tekijöitä.

Kaltaistamisessa käytettyjen muuttujien lisäksi pitäisi siis olla jokin havaitsematon tekijä, joka vaikuttaisi erittäin voimakkaasti palkkatuen saamiseen, jotta työtuloja koskeva tilastollinen päättely muuttuisi. Työkuukausien osalta havaitsemattomien tekijöiden pitäisi nostaa palkkatukea saaneiden osallistumistodennäköisyys 2,2-kertaiseksi tukea saamattomiin nähden, jotta tilastollinen päättely tuloksia koskien muuttuisi. Työttömyyskuukausia koskien pienetkin muutokset valikoitumisessa vaikuttaisivat tilastolliseen päättelyyn. Yksityisen sektorin palkkatukea koskevat tulokset eivät siis ole herkkiä havaitsemattomien tekijöiden vaikutukselle, ainakaan työtulojen ja työllisyyskuukausien osalta.

Muun yksityisen sektorin palkkatukea koskeva tilastollinen päättely muuttuisi, jos havaitsemattomat tekijät nostaisivat palkkatukea saaneiden osallistumistodennäköisyyden työtulojen osalta 2,2-kertaiseksi, työkuukausien osalta 2,5-kertaiseksi ja työttömyyskuukausien osalta 1,3-kertaiseksi tukea saamattomiin nähden.

Kuntasektorin osalta tilastollinen päättely muuttuisi, jos havaitsemattomat tekijät nostaisivat palkkatukea saaneiden osallistumistodennäköisyyden työtulojen osalta 1,7-kertaiseksi, työkuukausien osalta 1,5-kertaiseksi ja työttömyyskuukausien osalta nelinkertaiseksi tukea saamattomiin nähden.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että kaltaistaminen ei onnistu aivan yhtä hyvin kuin aiempien vuosien analyyseissä, lisäanalyysit tukevat keskeisen oletuksen uskottavuutta eivätkä tulokset ole kovin herkkiä tämän oletuksen pätemättömyydelle. Toisaalta on muistettava, että vuonna 2015 alkaneiden palkkatukijaksojen analysointia vaikeuttaa seuranta-ajanjakson lyhyys.

5. VUODEN 2017 PALKKATUEN UUDISTUS

Tässä luvussa käydään ensin läpi vuoden 2017 alussa voimaan astuneen uudistuksen keskeisimmät palkkatukijärjestelmään mukanaan tuomat muutokset. Lisäksi selvitämme, missä määrin ja miten palkkatukea saaneiden ryhmä mahdollisesti muuttui tämän uudistuksen myötä. Aluksi perehdytään vuonna 2017 palkkatuella työllistyneiden joukkoon samaa kehikkoa hyödyntäen kuin millä vuonna 2015 palkkatuella työllistyneitä työttömiä työnhakijoita tarkasteltiin luvussa 4.2. Tämän yksityiskohtaisemman analyysin jälkeen vuoden 2017 palkkatukilaisten ryhmä asetetaan ensin pidempikestoiseen ajanjaksoon, jossa palkkatukilaisten rakenteen muutoksia seurataan yli vuosien 2011–2017. Lopuksi tarkastelua syvennetään uudistusvuosien 2015–2017 osalta. Sen sijaan käytössämme oleva tilastoaineisto ei salli varsinaisten vaikuttavuusarviointien suorittamista vuoden 2017 uudistuksen voimaantulon jälkeen tuella palkattujen työttömien työnhakijoiden osalta. Tämä johtuu siitä, ettei ole vielä olemassa rekisteriaineistoja palkkatukilaisten tukijakson jälkeisestä työllisyydestä.

5.1. Palkkatukiuudistus vuoden 2017 alussa – mikä muuttui?

Vuoden 2017 palkkatukiuudistuksessa tehtiin muutoksia paitsi tuen määräytymistä ja kohdentumista koskeviin säännöksiin, myös sen rahoitukseen liittyviin järjestelyihin. Ensinnäkin palkkatuen tavoitteeksi tuli uudistuksen myötä aiempaa selkeämmin pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisy. Tätä tarkoitusta varten palkkatuen hakemista eli kohderyhmiä koskevia säädöksiä tarkennettiin siten, että TE-toimiston tulee jatkossa arvioida työttömän työnhakijan pitkäaikaistyöttömyyden riskiä *ns. ennakoivaa profilointimallia* hyödyntäen ennen kuin hänet ohjataan palkkatuettuun työhön. Uudistuksessa myös esitettiin, että jotta tällä työkalulla pystyttäisiin ennakoimaan työttömän työnhakijan pitkäaikaistyöttömyyden riskiä mahdollisimman luotettavasti, sen tulisi perustua työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän URA-tietojärjestelmän rekisteriaineistoihin sekä henkilöstä mahdollisesti muissa tietolähteissä oleviin tietoihin. Mikäli TE-toimiston arvion mukaan työttömänä olevan työnhakijan työttömyys kestäisi yli 12 kuukautta ilman palkkatuella työllistymistä, tukea voidaan myöntää, vaikka tukea välittömästi edeltävä työttömyys on jatkunut alle vuoden. TE-toimiston arviota ei kuitenkaan edellytetä, jos palkkatuen myöntäminen perustuu työkykyä merkittävästi haittaavaan vammaan tai pitkäaikaissairauteen.

Palkkatuen kohderyhmää pyrittiin tarkentamaan myös muilla uudistukseen kirjatulla määräyksillä. Niinpä palkkatukea ei voida enää myöntää vuorotteluvapaasijaisen palkkaamiseen. Lisäksi muutettiin tuella palkatun siirtämistä toisen työnantajan palvelukseen koskevaa säännöstä sekä nostettiin rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat yhdistysten ja säätiöiden kanssa tasavertaiseen asemaan. Toisin sanoen, muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin oli nyt kaikilla näillä toimijoilla tietyin ehdoin mahdollisuus saada palkkaus-kustannuksistaan jopa 100 prosentin palkkatuki. Vuoden 2017 osalta tuen määräksi asetettiin enintään 1 400 €/kk ja tuen ollessa 100-prosenttinen enintään 1 800 €/kk (mikä on kuitenkin vähemmän kuin vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä päätetty enimmäistaso).

Toiseksi uudistuksen tavoitteena oli parantaa valtion talousarviossa palkkatuettuun työllistämiseen myönnettyjen määrärahojen riittävyttä laajentamalla palkkatukijärjestelmän rahoitus pohjaa valtiorahoitteisiin työttömyysetuuksiin eli työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan kattamiseen osoitettuihin määrärahoihin. Tällöin tarkoituksena oli, että myönnetty palkkatuki rahoitetaan joko kokonaan tai osittain työttömyysetuusmäärärahoilla ja että palkkatukijärjestelmän työllisyysmäärärahoilla pelkästään täydennetään se

osuus palkkatuesta, jota työttömyysetuus ei riitä rahoittamaan. Tästä säännönmuutoksesta tehtiin määräaikainen ja sen piti olla voimassa kaksi vuotta eli vuoden 2018 loppuun asti. Osana vuoden 2019 budjettiesitystä hallitus kuitenkin esitti kyseisen rahoittamismallin jatkamista vuoden 2020 loppuun asti. Rahoitusmallin määräaikaista jatkamista koskeva laki on sittemmin hyväksytty ja vahvistettu.

Kolmanneksi uudistuksen myötä siirryttiin paitsi tuen enimmäiskestoihin, nyt myös enimmäistukiprosentteihin. Palkkatuen määrästä tuli siis *enintään* 30, 40 tai 50 prosenttia tuetun palkkauskustannuksista. Enimmäistukiprosenttia alhaisempaa tukiprosenttia on mahdollista soveltaa silloin, kun TE-toimiston käytettävissä olevat työllisyysmäärärahat eivät mahdollista enimmäismääräisen palkkatuen myöntämistä. Tällainen tilanne saattaa tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi työllisyysmäärärahojen loppuessa, jolloin palkkatukea voitaisiin kuitenkin myöntää työttömyysetuusmäärärahoilla rahoittava osuus, vaikka se ei riittäisikään täysimääräisen enimmäisprosentin myöntämiseen.

Palkkatuen kesto karsittiin puolestaan enintään 12 kuukaudeksi aiemman 24 kuukauden sijasta. Poikkeukset muodostuvat yhteensä neljästä erityistilanteesta: työsuunnittelijoilla eli henkilöillä, jotka on palkattu kuntiin, yhdistyksiin tai säätiöihin tuottamaan työttömille työnhakijoille työ- ja koulutuspaikkoja sekä muita työllistämistä edistäviä palveluja, tuen enimmäiskesto on edelleen 24 kuukautta; oppisopimuksella työskentelevillä palkkatuki myönnetään, kuten aiemminkin, enintään koko opiskelun ajaksi; olennaisen ja pysyvän vamman tai sairauden perusteella palkkatuella työllistyneillä kuin myös yli 60-vuotiaita koskevat erityisehdot täyttäneillä (palkkatuen kohderyhmä 1 ja 5 edellisen luvun taulukossa 4.1) palkkatuki on myös jatkossa käytännössä pysyvä, joskin kerrallaan voidaan myöntää enintään 24 kuukauden tukijakso. Kaiken kaikkiaan kuitenkin säilyi vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä omaksuttu pääsääntö: palkkatuen prosenttiosuus palkkauskustannuksista on sitä suurempi ja tuen kesto sitä pidempi, mitä pidempään tuella palkattu on ollut työttömänä välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista.

Vuoden 2017 uudistuksen tavoitteisiin kuului niin ikään tuensaajien kannustaminen siirtymään avoimille työmarkkinoille paitsi palkkatukijakson jälkeen niin jo sen aikana. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tehtiin muutoksia työttömyysturvan työssäoloehdon kartuttamiseen palkkatuetussa työssä: kerrytettyään aiemmin täysimääräisesti työssäoloehdot palkkatuettu työ ei enää vuoden 2017 alusta lähtien kartuta työssäoloehdot kuin vain 75 prosentin verran. Poikkeukset muodostavat kuitenkin 60 vuotta täyttäneet palkkatukea saaneet sekä kunnan työllistämisvelvoitteen täyttämiseksi myönnetty palkkatuki. Työttömyysturvan työssäoloehdon kartuttamisen rajaamisella pyrittiin myös vähentämään palkkatuen käyttöä vain uuden työttömyysetuusjakson varmistamiseksi.

5.2. Vuoden 2017 palkkatukilaisten määrä ja tuen kesto

Tässä luvussa tarkastellaan vuonna 2017 palkkatuelle siirtyneiden työttömien työnhakijoiden joukkoa. Jotta vertailtavuus säilyisi yli vuosien, myös vuoden 2017 tarkasteluryhmän muodostamisessa mittarina käytetään työttömän vuoden ensimmäistä palkkatukijaksoa yhdistettynä tiettyihin muihin rajoitteisiin (ks. taulukon 5.1 alaviite). Kuten vuoden 2015 palkkatukilaisten vastaavissa tarkasteluissa luvussa 4.2, kaikki sukupuolten mukaiset kuvailevat analyysit on esitetty raportin liitteessä B.

5.2.1. Vähintään 24 kuukautta työttömänä olleet suurin palkkatuettu ryhmä

Näin määriteltynä vuoden 2017 tarkastelujoukkoomme kuuluu yhteensä vajaat 7 000 palkkatukilaista. Heistä suurimman ryhmän (n. 38 %) muodostavat vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana työttömänä olleet. Vain aavistuksen verran pienempi (35,4 %) on välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista alle vuoden työttömänä olleiden ryhmä. Lähes kolme neljästä tarkasteluryhmämme kuuluvasta palkkatukilaisesta kuuluu siis jompaankumpaan näistä kahdesta tuen kohderyhmästä.

Taulukko 5.1 Vuoden 2017 palkkatukilaisten perusjoukko sekä varsinainen tarkasteluryhmä tuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna

Palkkatuen kohderyhmä	Perusjoukon havaintojen		Tarkasteluryhmän havaintojen	
	määrä	%-osuus	määrä	%-osuus
1. Alle vuoden työttömänä olleet välittömästi ennen palkkatukea	7 487	19,0	2 468	35,4
2. Vähintään 12 kuukautta edeltävien 14 kuukauden aikana työttömänä olleet	7 262	18,4	1 493	21,4
3. Vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana työttömänä olleet	22 783	57,8	2 642	37,9
4. Vamma tai sairaus	1 520	3,9	305	4,4
5. 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä	351	0,9	59	0,8
Yhteensä	39 403	100	6 967	100
6. Ns. rästiryhmä, jonka tuki määräytyi vanhan palkkatukijärjestelmän perusteella	25	0,1	-	-
Yhteensä	39 428		6 967	

Palkkatukilaisten perusjoukko kattaa kaikki vuonna 2017 alkaneet palkkatukijaksot työttömän vuoden ensimmäisellä palkkatukijaksolla mitattuna. Varsinaiseen tarkasteluryhmään kuuluvat puolestaan vain ne työttömät työnhakijat, jotka täyttävät seuraavat ehdot: työttömyys on päättynyt vuonna 2017, eikä työttömyysjaksoa edeltävän puolen vuoden aikana ole ollut työttömyys- tai muita tukijaksoja. Aineistossa peräkkäiset työttömyysjaksot tai muut tukijaksot on tulkittu jatkuviksi, jos niiden välillä on ollut alle kahden viikon tauko.

Kuten vuoden 2015 osalta, palkkatukilaisten perusjoukkoon on myös vuonna 2017 kuulunut varsin paljon sellaisia työttömiä työnhakijoita, jotka olivat ennen ensimmäistä sinä vuonna alkanutta palkkatukijaksoa olleet pidempään työttömänä ja myös monesti osallistuneet jonkinlaisiin aktiivitoimiin. Näin ollen heistä moni rajoittui tarkasteluryhmämme ulkopuolelle, kun perusjoukkoon sovellettiin taulukon alaviitteeseen kirjattuja ehtoja.

5.2.2. Lähes puolet palkkatukilaisista kuuluu 30–54-vuotiaiden ikäryhmään...

Taulukko 5.2 osoittaa, että miltei puolet (45,4 %) tarkasteluryhmämme kuuluvista palkkatukilaisista edustaa 30–54-vuotiaiden ikäluokkaa. Vajaa viidennes (19 %) on alle 25-vuotiaita ja toinen vajaa viidennes (17,0 %) koostuu 55–59-vuotiaista.

Taulukko 5.2 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä ikäluokittain jaoteltuna

Palkkatuettujen ikäluokka	Havaintojen	
	määrä	%-osuus
Alle 25-vuotiaat	1 321	19,0
25–29-vuotiaat	863	12,4
30–54-vuotiaat	3 161	45,4
55–59-vuotiaat	1 185	17,0
60 vuotta täyttäneet	437	6,3
Yhteensä	6 967	100

Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 5.1 alaviitteessä.

60 vuotta täyttäneiden 6,3 prosentin osuus kertoo puolestaan sen, että suurin osa tämän ikäisistä palkkatukilaisista sijoittuu johonkin toiseen palkkatuen kohderyhmään kuin 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmään (vrt. taulukon 5.1 kohderyhmä 5).

5.2.3. ...ja he myös dominoivat kaikissa palkkatuen kohderyhmissä

30–54-vuotiaiden ikäryhmään kuuluvien palkkatukilaisten dominoiva asema heijastuu myös taulukon 5.3 osuuksiin. Tässä taulukossa eri-ikäisten osuudet on eritelty sekä palkkatuen kohderyhmän että tuella palkkaavan työnantajan mukaan. Taulukosta käy myös ilmi, että 30–54-vuotiaiden osuus on sitä suurempi mitä pidempi tuella palkatun välittömästi edeltävä työttömyysjakso on ollut.

Taulukko 5.3 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon sekä ikäluokan mukaan jaoteltuna (%-osuus)

Palkkatuen kohderyhmä	alle 25	25–29	Ikäluokka 30–54	55–59	yli 60	Yhteensä %	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet							
yrietykset	35,5	15,4	41,6	6,0	1,4	100	1 735
muu yksityinen	26,0	16,2	47,4	8,4	1,9	100	154
kuntasektori	34,5	14,0	29,4	17,4	4,7	100	579
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yrietykset	20,3	9,9	55,3	12,7	1,8	100	734
muu yksityinen	13,3	9,4	61,7	13,3	2,3	100	128
kuntasektori	10,8	10,8	34,5	32,2	11,7	100	631
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yrietykset	9,2	15,9	63,2	9,4	2,2	100	671
muu yksityinen	6,9	11,4	63,3	14,5	4,0	100	683
kuntasektori	4,4	8,5	36,9	35,5	14,7	100	1 288
4. Vamma tai sairaus							
yrietykset	21,7	12,7	54,1	9,6	1,9	100	157
muu yksityinen	11,1	19,0	58,7	11,1	0,0	100	63
kuntasektori	28,2	10,6	45,9	12,9	2,4	100	85
Yhteensä							
yrietykset	26,1	14,2	49,7	8,3	1,7	100	3 297
muu yksityinen	10,8	12,4	60,4	13,2	3,2	100	1 028
kuntasektori	13,5	10,4	34,9	29,9	11,3	100	2 583

Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 5.1 alaviitteessä. Laskelmasta on jätetty pois taulukon 5.1 kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

Lisäksi 30–54-vuotiden osuus on taulukon mukaan kauttaaltaan merkittävästi suurempi yksityisen sektorin työnantajilla samalla, kun osuuksien ero on yritysten ja muiden yksityisten toimijoiden välillä varsin pieni. Kuntasektorin puolella ikäryhmän osuus on kaikissa palkkatuen kohderyhmissä olennaisesti pienempi, ja alle vuoden työttömänä olleiden kohdalla sen osuus ei ole edes kaikkein suurin. Tämän sijan vie kuntasektorilla alle 25-vuotiaiden ikäryhmä 34,5 prosentin osuudellaan. Muutoinkin palkkatuella työllistettyjen ikäluokat jakautuvat tuen kohderyhmästä riippumatta kuntasektorilla huomattavasti tasaisemmin kuin yksityisen sektorin puolella. Ero on silmiinpistävän suuri yli 55-vuotiaiden kohdalla.

5.2.4. Yrityksiin palkataan tuella ensisijaisesti alle vuoden työttömänä olleita

Taulukko 5.4 osoittaa, että yrityksiin tuella palkatuista vartenotettava osa on ollut alle vuoden työttömänä välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista. Tämä koskee kaikkia ikäluokkia, joskin osuus vaihtelee alle 25-vuotiaiden 71,5 prosentista 55–59-vuotiaiden 37,8 prosenttiin.

Muilla yksityisillä toimijoilla osuus on sitä vastoin kaikissa ikäryhmissä suurin niillä palkkatukilaisilla, jotka ovat välittömästi ennen tuella työllistymistään olleet työttömänä vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana. Tässäkin työnantajaryhmässä ikäryhmittäinen osuus kuitenkin vaihtelee huomattavasti: tämän palkkatuen kohderyhmän osuus on peräti noin 82 prosenttia yli 60-vuotiaiden ikäluokassa mutta lähes puolet pienempi (42,3 %) alle 25-vuotiaiden ikäluokassa.

Kuntasektorilla tilanne on hyvin samanlainen kuin muilla yksityisillä toimijoilla siinä, että välittömästi ennen palkkatukijaksoa pitkään työttömänä olleiden osuus on kaikissa ikäluokissa suurin kuitenkin lukuun ottamatta alle 25-vuotiaita, joiden ikäryhmässä kuntasektorilla tuella

palkatuista enemmistö (57,3 %) on ollut alle vuoden työttömänä välittömästi ennen tuella työllistymistä. Erityisesti kuntasektorin puolella palkkatuen merkittävin kohderyhmä on siis alle 25-vuotiaiden osalta poikennut aika lailla muiden ikäluokkien tärkeimmäksi muodostuneesta palkkatuen kohderyhmästä.

Taulukko 5.4 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä ikäluokan sekä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (%-osuus)

Palkkatuen kohderyhmä	Ikäluokka alle 25	25–29	30–54	55–59	yli 60	Yhteensä %	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet							
yritykset	71,5	57,3	44,1	37,8	44,6	52,6	1 735
muu yksityinen	36,0	19,7	11,8	9,6	9,1	15,0	154
kuntasektori	57,3	30,2	18,8	13,1	9,2	22,4	579
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yritykset	17,3	15,6	24,8	33,8	23,2	22,3	734
muu yksityinen	15,3	9,4	12,7	12,5	9,1	12,5	128
kuntasektori	19,5	25,4	24,2	26,3	25,3	24,4	631
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yritykset	7,2	22,9	25,9	22,9	26,8	20,4	671
muu yksityinen	42,3	61,4	69,6	72,8	81,8	66,4	683
kuntasektori	16,3	41,0	52,7	59,2	64,7	49,9	1 288
4. Vamma tai sairaus							
yritykset	3,9	4,3	5,2	5,5	5,4	4,8	157
muu yksityinen	6,3	9,4	6,0	5,1	0,0	6,1	63
kuntasektori	6,9	3,4	4,3	1,4	0,7	3,3	85
Yhteensä, %-osuus							
yritykset	100	100	100	100	100	100	
muu yksityinen	100	100	100	100	100	100	
kuntasektori	100	100	100	100	100	100	
Yhteensä, havaintojen määrä							
yritykset	861	468	1 637	275	56		3 297
muu yksityinen	111	127	621	136	33		1 028
kuntasektori	349	268	902	772	292		2 583

Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 5.1 alaviitteessä. Laskelmasta on jätetty pois taulukon 5.1 kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

5.2.5. Palkkatuen kesto vaihtelee työllistetyn iän ja tukea välittömästi edeltävän työttömyyden pituuden mukaan

Seuraavaksi tarkastellaan, kuinka pitkäksi ajaksi palkkatukea on keskimäärin myönnetty tarkasteluryhmäämme kuuluville palkkatukilaisille (taulukko 5.5). Tällöin tuella työllistyneet eritellään kolmen dimension suhteen: ikä, palkkatukea välittömästi edeltävän työttömyyden pituus sekä työllistävän työnantajan sektori.

Alle vuoden työttömänä olleille voidaan kerrallaan myöntää palkkatukea enintään kuudeksi kuukaudeksi. Siksi ei ole yllättävää, että tuen kesto on alle vuoden työttömänä olleilla keskimäärin pitkäaikaistyöttömille tyypillisesti myönnettyä palkkatukijaksoa lyhyempää. Kohderyhmän palkkatuen keskimääräisessä kestossa näyttää lisäksi esiintyvän varsin pieniä eroja kolmen työnantajamuodon välillä. Yhteistä sektoreille on myös muun muassa se, että alle vuoden työttömänä olleista palkkatukilaisista 30–54-vuotiaille myönnetty palkkatuki on keskimääräiseltä kestoaltaan ollut hieman pidempi kuin kohderyhmän muun ikäisillä.

Pitkäaikaistyöttömien palkkatukijakso on siis keskimäärin pidempikestoinen ja näyttää lisäksi pitenevän tuella palkatun iän mukaan, eli on yleensä lyhyempi nuorilla kuin iäkkäämmillä pitkäaikaistyöttömillä. Toisaalta tämä tuntuu pätevän vain yksityisen sektorin puolella. Kuntasektorilla myös pitkäaikaistyöttömille myönnetyn palkkatuen keskimääräinen kesto pikemmin laskee kuin kasvaa liikuttaessa ikäluokissa ylöspäin. Kuntasektorille palkatuille pitkäaikaistyöttömille myönnetty palkkatukijakso on usein, ikäluokasta riippumatta, myös hieman lyhyempi kuin yksityiselle sektorille sijoittuneilla. Yhteistä kaikille työnantajamuodoille on kuitenkin se, ettei palkkatuen keskimääräisessä kestossa esiinny selkeitä eroja pitkäaikaistyöttömien kahden kohderyhmän välillä (taulukon 5.5 ryhmät 2 ja 3).

Taulukko 5.5 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmälle laskettu tuen keskimääräinen kesto ja hajonta tuen kohderyhmän ja iän sekä työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (kk)

Palkkatuen kohderyhmä	Tuen	Tuen todellinen kesto (kk)		Muu yksityinen		Kuntasektori	
	enimmäis- kesto (kk)	Yritykset keskim.	hajonta	keskim.	hajonta	keskim.	hajonta
1. Alle vuoden työttömänä olleet							
alle 25-vuotiaat	6	5,1	2,8	5,8	3,3	4,9	2,1
25–29-vuotiaat	6	5,5	2,4	4,8	1,6	5,7	2,1
30–54-vuotiaat	6	5,6	2,2	6,1	2,5	6,3	2,2
55–59-vuotiaat	6	5,3	1,9	5,4	2,6	5,6	1,7
yli 60-vuotiaat	6	5,1	1,6	.	.	5,1	1,5
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet							
alle 25-vuotiaat	12	7,7	3,7	7,9	3,5	6,7	2,6
25–29-vuotiaat	12	7,5	3,8	7,4	4,2	6,9	2,5
30–54-vuotiaat	12	7,8	3,7	8,3	3,5	7,3	2,7
55–59-vuotiaat	12	8,8	3,8	9,7	3,1	6,3	1,6
yli 60-vuotiaat	12	9,4	3,3	.	.	6,4	2,1
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet							
alle 25-vuotiaat	12	7,3	4,2	7,5	3,7	7,0	2,9
25–29-vuotiaat	12	7,7	3,9	8,4	3,3	7,5	2,6
30–54-vuotiaat	12	7,9	3,8	8,5	3,3	7,5	2,6
55–59-vuotiaat	12	8,5	3,7	8,6	3,1	6,3	1,8
yli 60-vuotiaat	12	8,1	4,0	8,0	3,4	6,1	1,5
4. Vamma tai sairaus							
kaikki	pysyvä	7,5	3,9	8,0	4,0	7,3	3,2
Yhteensä		6,6	3,4	8,0	3,4	6,6	2,4

Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 5.1 alaviitteessä. Laskelmasta on jätetty pois taulukon 5.1 kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä, koska sitä ei voida erotella edeltävän työttömyyden keston mukaan. Taulukossa esiintyvä piste tarkoittaa, että havaintoja on niin vähän, ettei lukua esitetä. Laskelmissa on huomioitu, että vuoden 2017 puolella alkanut palkkatukijakso on saattanut jatkua vuoden 2018 puolelle. Alle kahden viikon välein toistuvat tukijaksot on luettu samaksi jaksoksi keskimääräistä kestoja laskettaessa.

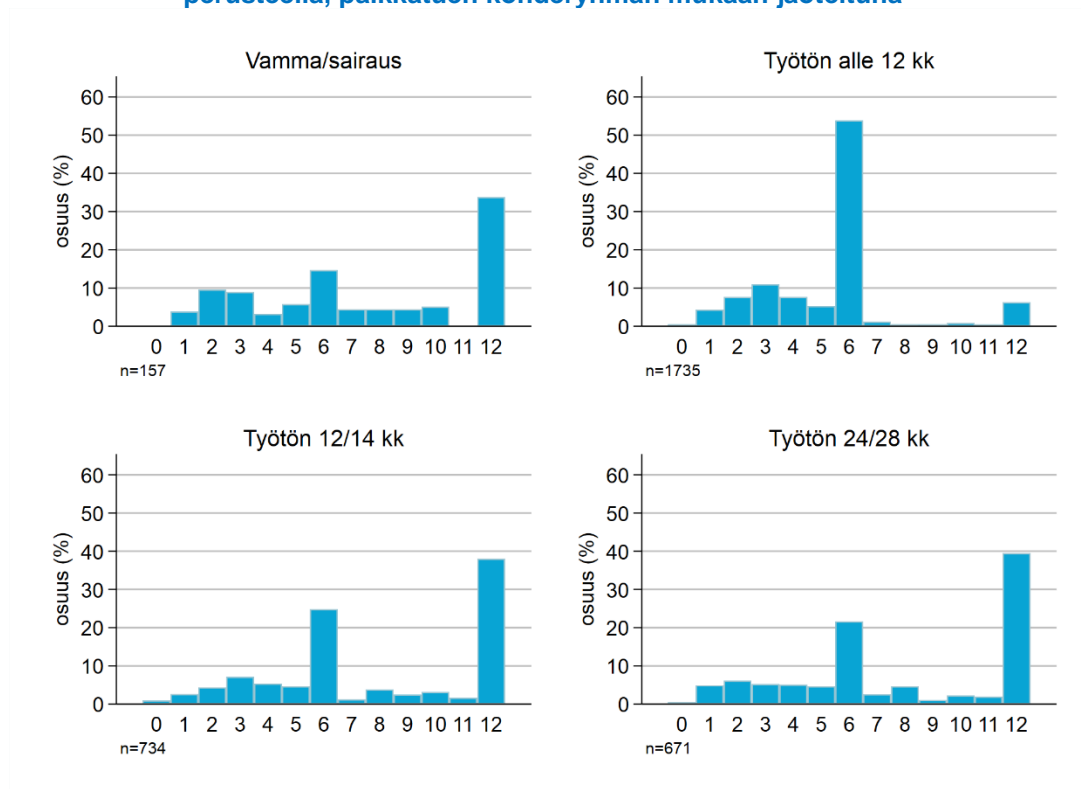
5.2.6. Useimmille palkkatukea myönnetään joko kuuden tai kahdentoista kuukauden ajaksi

Kun palkkatuen keskimääräiset kestot pilkotaan yhtäältä palkkatuen kohderyhmän ja toisaalta palkkatuella työllistyneen iän perusteella ja laskelmia lisäksi eritellään työnantajamuodon mukaan, saadaan kuvioissa 5.1–5.6 esitetyt tulokset. Nämä palkkatuen kohderyhmän mukaiset kuviot osoittavat, että enemmistöllä välittömästi ennen palkkatukijaksoa alle vuoden työttömänä olleista vuoden 2017 ensimmäinen tukijakso kesti kuusi kuukautta. Osuus oli runsaat 50 prosenttia niin yrityksillä kuin yksityisen sektorin muilla toimijoilla ja yli 60 prosenttia kuntasektorin puolella. Yksityisellä puolella esiintyy siis tässä palkkatuen kohderyhmässä enemmän myös muunpituisia palkkatukijaksoja.

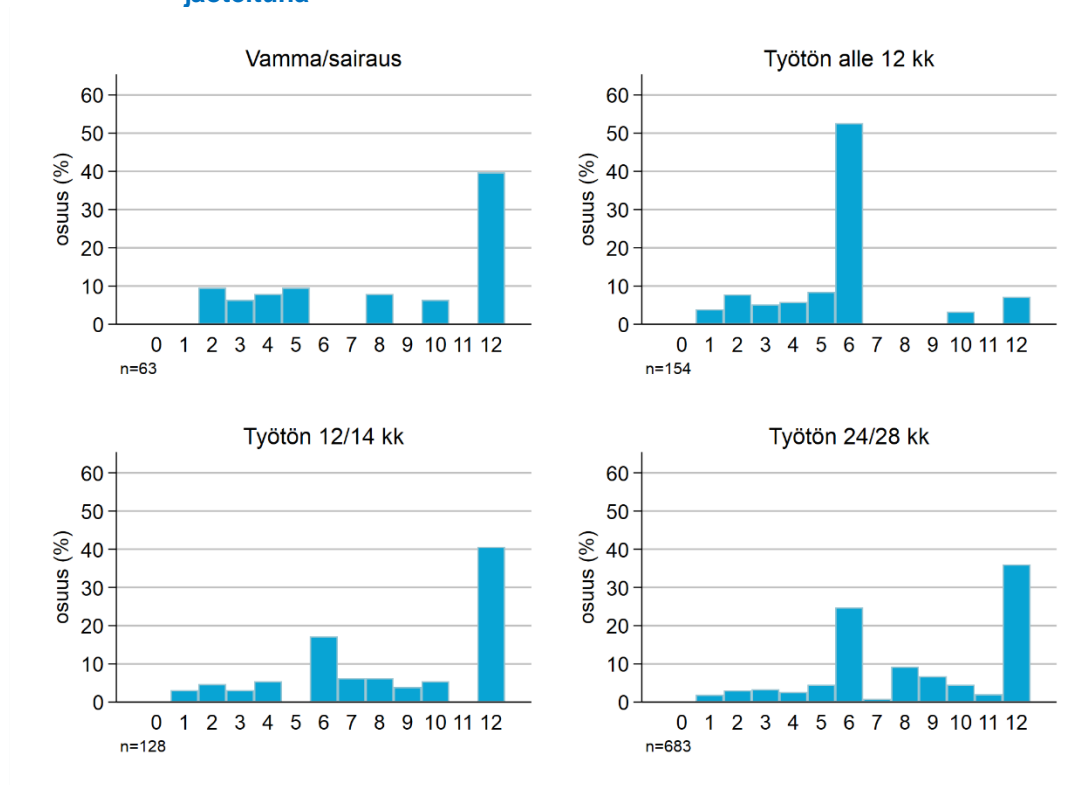
Kuvioiden kolmen muun palkkatuen kohderyhmän osalta palkkatuen keston korkein piikki on kahdentoista kuukauden kohdalla, joskin toinen mutta selvästi matalampi piikki esiintyy kuuden kuukauden kohdalla. Tämä koskee kuitenkin pelkästään yksityistä sektoria (kuviot 5.1 ja 5.2).

Kuntasektorin puolella yleisin palkkatuen kesto on kuusi kuukautta myös pitkäaikaistyöttömillä (kuvio 5.3). Ja kuten todettiin jo edellisessä luvussa, tämä havainto kertonee kuntien työllistämismahdollisuuden merkittävästä roolista. Se, että noin puolet kuntasektorille myönnetystä palkkatuista on ollut kuuden kuukauden pituisia myös pitkäaikaistyöttömillä samalla selittää taulukossa 5.5 havaitut erot yksityiselle sektorille ja toisaalta kuntasektorille työllistyneiden pitkäaikaistyöttömien palkkatuen keskimääräisessä kestossa.

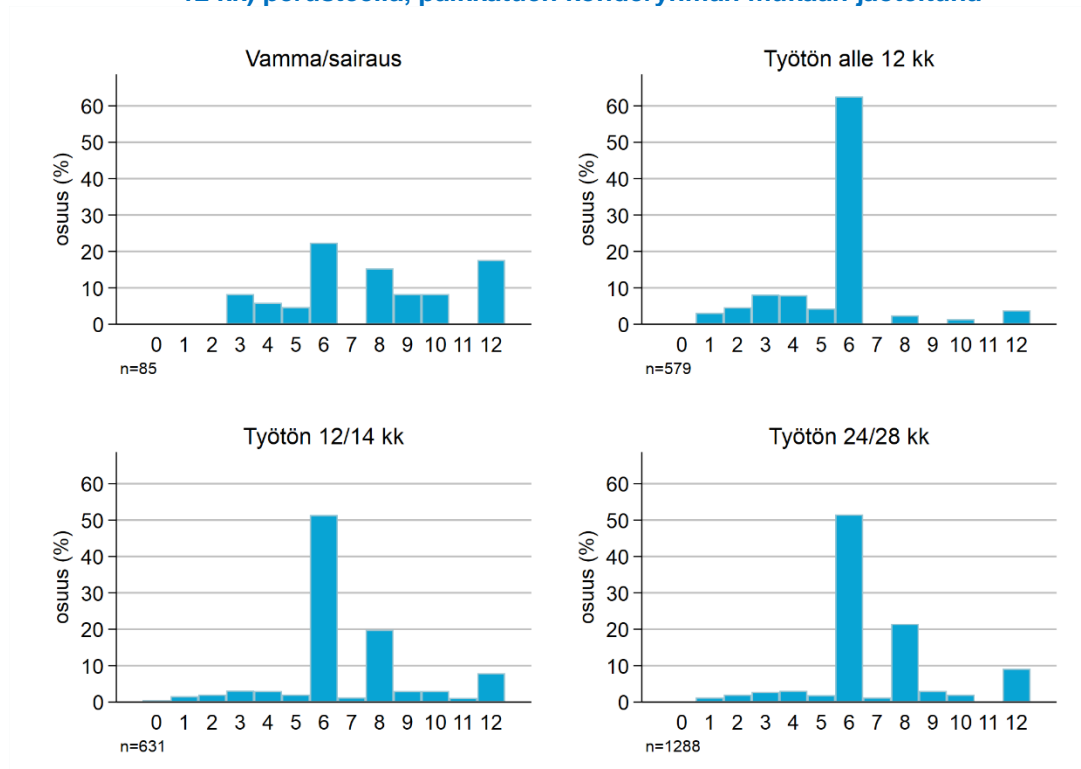
Kuvio 5.1 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna



Kuvio 5.2 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna



Kuvio 5.3 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna



Kuvioille 5.1–5.3 yhteiset huomiot: Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 5.1 alaviitteessä. Laskelmasta on jätetty pois taulukon 5.1 kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan. Jos kuukausikestohavaintoja on kolme tai vähemmän, palkkia ei ole piirretty. Laskelmissa on huomioitu, että vuoden 2017 puolella alkanut palkkatukijakso on saattanut jatkua vuoden 2018 puolelle. Päiväkohtaiset palkkatuen kestoajat on muutettu kuukausiksi jakamalla kesto (365/12):lla ja pyöristämällä saatu luku tasakuukausiksi. Tällöin esim. 6 kuukauden kestoisiksi määritellyt tukijaksot sisältävät 5,50-6,49 kuukautta kestävätkä jaksot. Yli 365 päivän kestoiset tukijaksot on tulkittu oppisopimusjaksoiksi (ks. myös kuvion 4.3 alaviite), eivätkä ne ole mukana näissä ja seuraavissa laskelmissa.

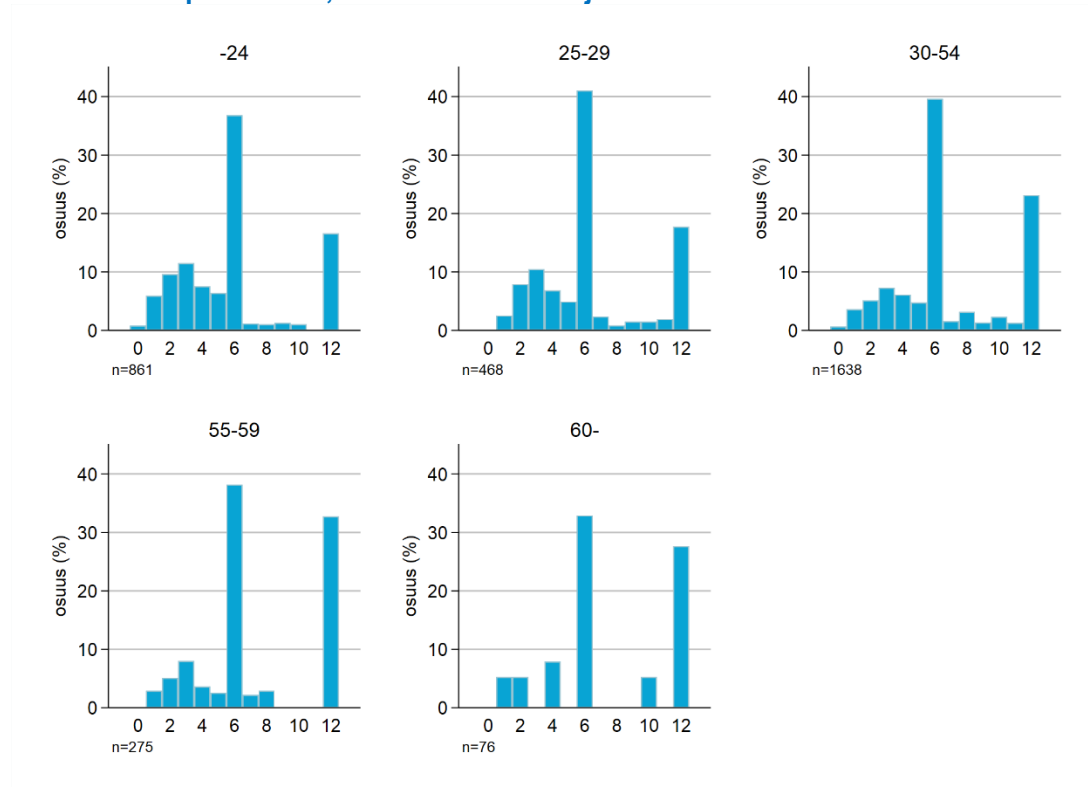
Ikäryhmittäin tarkasteltuna palkkatuen keston vaihtelu näyttää kolmen työnantajamuodon osalta hyvin erilaiselta. Yrityksiin työttömiä työnhakijoita on tuella palkattu tyypillisesti noin kuudeksi kuukaudeksi (kuvio 5.4). Osuus on suhteellisen suuri kaikissa ikäryhmissä pitkälti johtuen siitä, että yritykset näyttävät ylipäänsä suosivan alle vuoden työttömänä olleita työnhakijoita iästä riippumatta (vrt. taulukot 5.3 ja 5.4). Toinen varteenotettava piikki esiintyy kahdentoista kuukauden kohdalla. Lisäksi yrityksiin tämän pituiselle palkkatuella siirtyneiden osuus kasvaa merkittävästi iän mukana: kun osuus on noin 17 prosenttia alle 25-vuotiaiden ikäryhmässä, se ylittää 30 prosentin 55–59-vuotiaiden ja on vain hieman alhaisempi (28 %) yli 60-vuotiaiden ikäryhmässä.

Muiden yksityisten toimijoiden palvelukseen siirrytään ensisijaisesti kaksitoista kuukautta kestävällä palkkatuella (kuvio 5.5). Lisäksi osuus kasvaa merkittävästi, kun liikutaan ikäluokissa ylöspäin. Ainoan poikkeuksen muodostaa alle 25-vuotiaiden ikäryhmä, jossa noin kuusi kuukautta kestäviä palkkatukijaksoja esiintyy jonkin verran enemmän kuin kaksitoista kuukautta kestäviä tukijaksoja. Myös muissa ikäluokissa kuuden kuukauden palkkatukijaksot ovat yleisiä mutta eivät kuitenkaan ihan yhtä yleisiä kuin kahdentoista kuukauden ajaksi myönnettyt tuet. Silmiinpistävää on yli 60-vuotiaiden selkeä kahtiajako kuusi ja kaksitoista kuukautta kestäviin palkkatukijaksoihin.

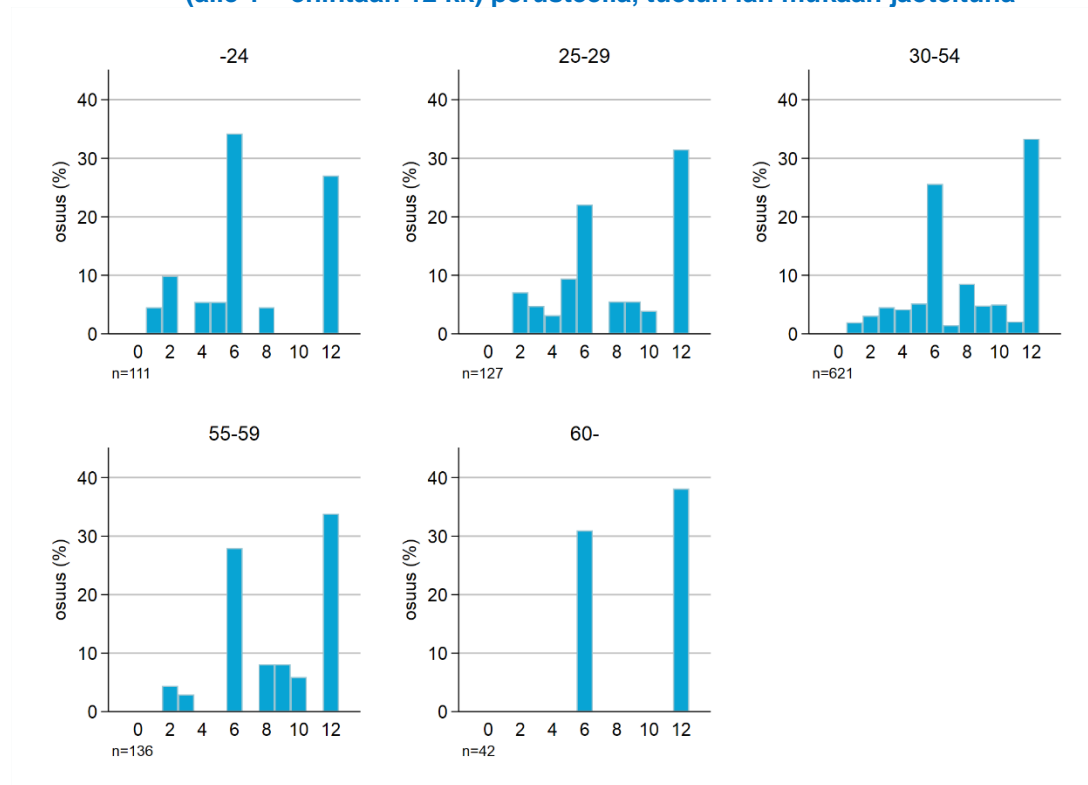
Kuntasektori erottuu erityisesti siinä, että alle 55-vuotiaat palkkatukilaiset jakautuvat yllättävän tasaisesti eripituisille palkkatuen jaksoille, joskin eritoten kuusi ja kahdeksan kuukautta kestäviä tukijaksoja esiintyy hieman yleisemmin (kuvio 5.6). Yli 55-vuotiailla kuntasektorille

tuella palkatuilla tilanne on täysin erilainen: suurimmalle osalle on kerrallaan myönnetty palkkatukea kuudeksi kuukaudeksi eli kuntien työllistämisvelvoitteen edellyttämäksi ajaksi.

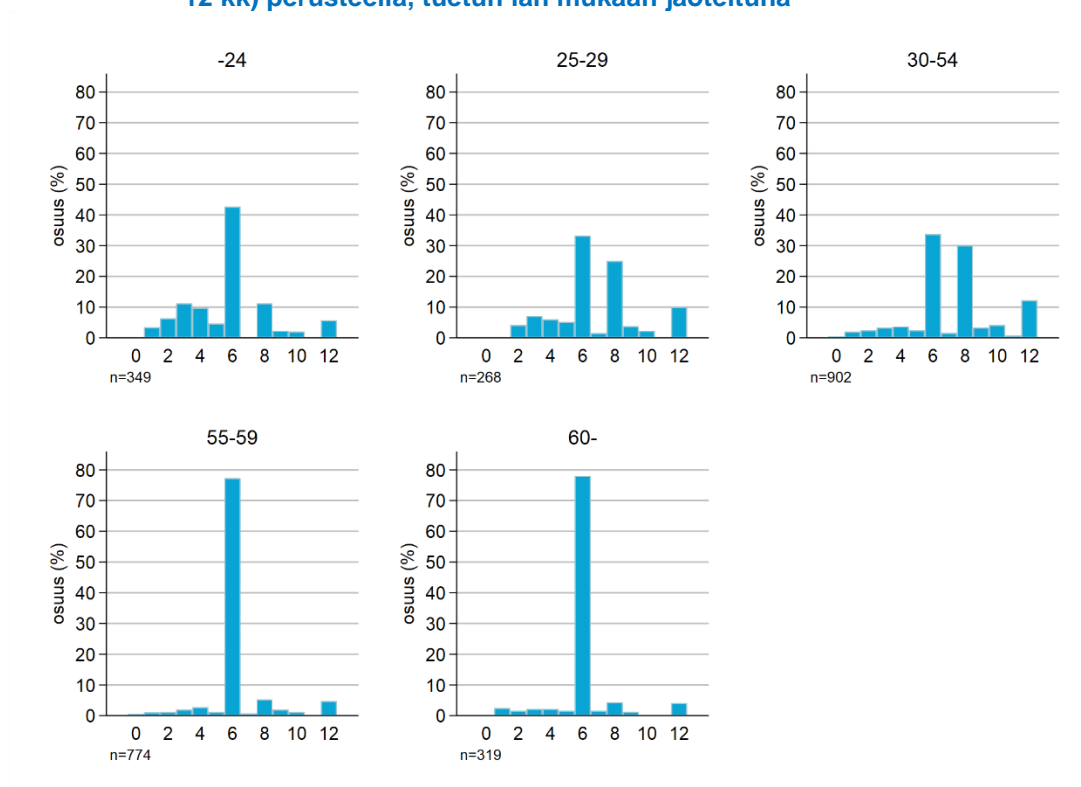
Kuvio 5.4 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, tuetun iän mukaan jaoteltuna



Kuvio 5.5 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, tuetun iän mukaan jaoteltuna



Kuvio 5.6 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, tuetun iän mukaan jaoteltuna



Kuvioille 5.4–5.6 yhteiset huomiot: ks. kuvioiden 5.1–5.3 yhteyteen lisätty alaviite.

5.3. Vuonna 2017 palkkatuella työllistyneet pidemmän ajanjakson valossa

Seuraavassa vuonna 2017 palkkatuella siirtyneitä vertaillaan vuosina 2011–2016 palkkatuella työllistyneisiin. Jotta yli vuosien ulottuva tarkastelu antaisi mahdollisimman yhtenäisen kuvan palkkatukilaisten määrän ja koostumuksen sekä tuen keston kehityksestä tällä ajanjaksolla, vertailut pohjautuvat tuella työllistyneiden ryhmiin, jotka on kaikkina tarkasteluvuosina määritelty samoja kriteereitä noudattaen. Tämän kuten myös seuraavan alaluvun osalta tämä tarkoittaa, että palkkatukijärjestelmän viimeisiä uudistuksia edeltävien vuosien (2011–2014) palkkatuettujen ryhmät ja myös uudistuksien välivuonna (2016) tuelle siirtyneiden ryhmä on rajattu samalla tavalla kuin aiemmin alaluvussa 5.2 tarkastelun kohteena ollut vuoden 2017 palkkatukilaisten joukko ja edellisessä luvussa tarkasteltu vuoden 2015 palkkatuettujen ryhmä.

Merkille pantavaa kuitenkin on, että tässä kuten myös seuraavassa alaluvussa havainnollistettu palkkatuettujen rakenteen kehitys on pääpiirteiltään ollut hyvin samankaltainen kuin palkkatukilaisten koko perusjoukolla. Tällöin perusjoukko on, kuten tähänkin asti, muodostettu sisällyttämällä siihen kaikki ko. vuonna alkaneet palkkatukijaksot työttömän työnhakijan vuoden ensimmäisellä tukijaksolla mitattuna. Kun tässä ja seuraavassa alaluvussa esitetyt kuvaukselliset analyysit koskevat siis palkkatukilaisten rajatumpaa joukkoa, vastaavat palkkatukilaisten koko joukolle muodostetut taulukot ja kuviot on lisätty tämän raportin liitteeseen D.

Kahden palkkatukilaisjoukon väliset erot näkyvät lähinnä suhteellisissa osuuksissa: palkkatuettujen rajatumpi joukko keskittyy voimakkaammin välittömästi ennen palkkatukijakson

alkamista lyhyemmän ajan työttömänä olleisiin, kun palkkatukilaisten koko perusjoukko kattaa puolestaan selvästi enemmän sellaisia työttömiä työnhakijoita, jotka ovat kokeneet toistuvaa tai pitkittynyttä työttömyyttä ja usein myös toimenpiteisiin osallistumista jo ennen nyt havaittua, palkkatukea välittömästi edeltävää työttömyysjaksoa (vrt. taulukot 4.1 ja 5.1). Nämä kahden palkkatukilaisjoukon koostumuksessa esiintyvät erot heijastuvat näin ollen väistämättä jossain määrin myös palkkatuen keston.

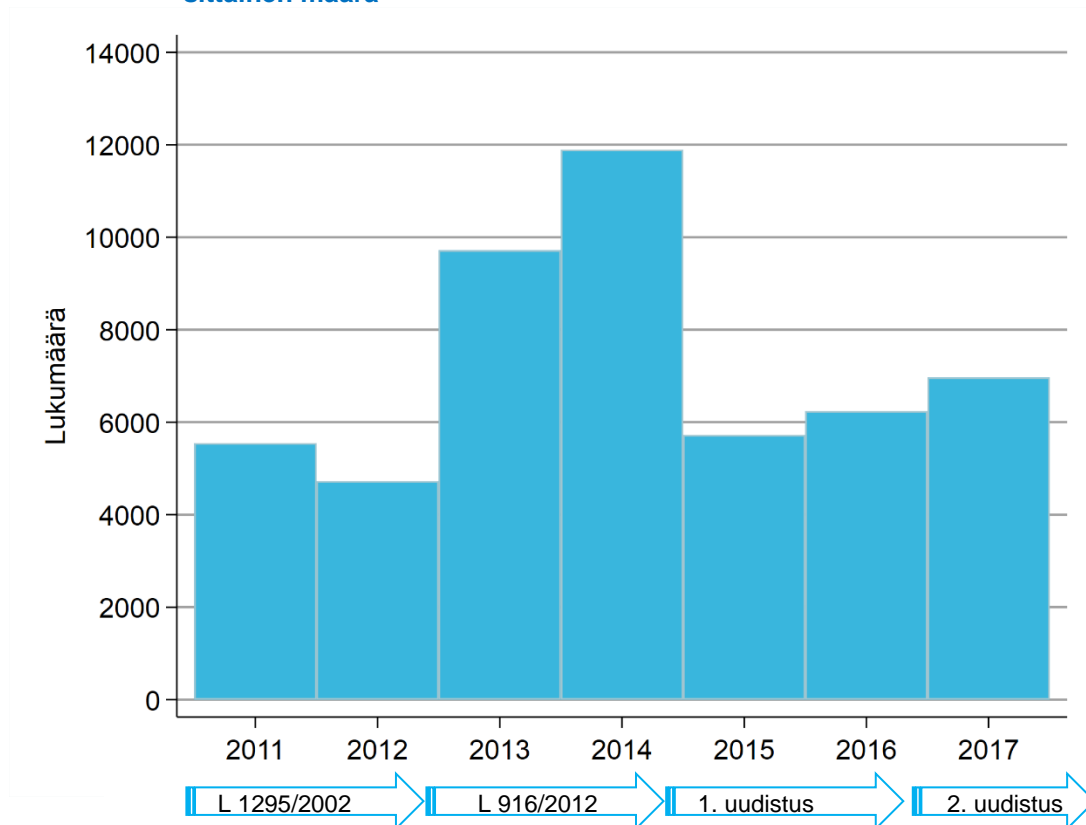
Palkkatuettujen määrittelyssä käytetyistä ehdoista riippumatta yli ajan meneviä vertailuja rajoittaa se, että niihin pystymme sisällyttämään pelkästään ne keskeisimmät taustatekijät, jotka ovat palkkatuella työllistyneille yhteisiä yli koko tarkasteluajanjakson eli löytyvät kaikkien seitsemän vuoden osalta. Näihin kuuluvat palkkatuettujen ikä ja sukupuoli. Kuten raportin aiemmissa kuvauksellisissa analyyseissa, sukupuolten välisiä eroja tarkasteleva laskelma on myös nyt esitetty pelkästään raportin liitteessä (liite D). Yli ajan pystymme lisäksi vertailemaan palkkatuella työllistyneiden jakaumaa työnantajamuodon mukaan jaoteltuna sekä seuraamaan myönnetyn palkkatuen keston kehitystä. Työnantajan koon mukaisia laskelmia on puolestaan mahdollista tuottaa vuotta 2015 edeltäville vuosille mutta ei sitä vastoin vuosille 2016 ja 2017, koska tarvittava aineisto ulottuu toistaiseksi vasta vuoteen 2015. Silti liitämme myös nämä tässä alaluvussa esitettäviin laskelmiin.

Sen sijaan palkkatuen kohderyhmien jaottelu muuttui täysin vuoden 2015 palkkatuki uudistuksen yhteydessä (vrt. luku 4.1). Siksi palkkatuella työllistyneiden tuen kohderyhmän mukainen vertailu yli ajan onnistuu vain vuosien 2015–2017 osalta. Tämän tarkastelun havaintoihin palaamme seuraavassa luvussa (5.4). Ainoa palkkatuen kohderyhmä, josta on vertailukelpoista tietoa koko tarkastelujakson ajalta, on tuella työllistyneiden vammaisten ja pitkäaikaissairaiden ryhmä. Tämän erityisryhmän määrän ja osuuden kehitys esitetään tämän alaluvun viimeisenä palkkatukilaisten yli koko tarkasteluajan ulottuvana vertailuna.

5.3.1. Palkkatuella työllistyneiden määrä romahti vuonna 2015 mutta on sen jälkeen ollut lievässä kasvussa

Kuvio 5.7 osoittaa, että palkkatukilaisten määrä oli suurimmillaan vuoden 2015 palkkatuki uudistusta edeltävänä vuonna (2014), jolloin käyttämiämme ehtoja täyttävään palkkatuettujen tarkasteluryhmään kuului lähes 12 000 tuella työllistynyttä työtöntä työnhakijaa. Seuraavana vuonna (2015) ryhmä oli määrältään noin puolet pienempi, joskin se kasvoi hieman vuonna 2016 ja aavistuksen verran enemmän vuonna 2017. Vuoden 2017 tarkasteluryhmäämme sisältyi vajaat 7 000 tuella työllistynyttä työtöntä työnhakijaa. Palkkatukilaisten määrän muutos yli vuosien 2011–2017 on ollut koko perusjoukon osalta hyvin samansuuntainen (vrt. kuvion 5.7 alaviite sekä liitekuvio D1).

Kuvio 5.7 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: henkilöiden vuosittainen määrä



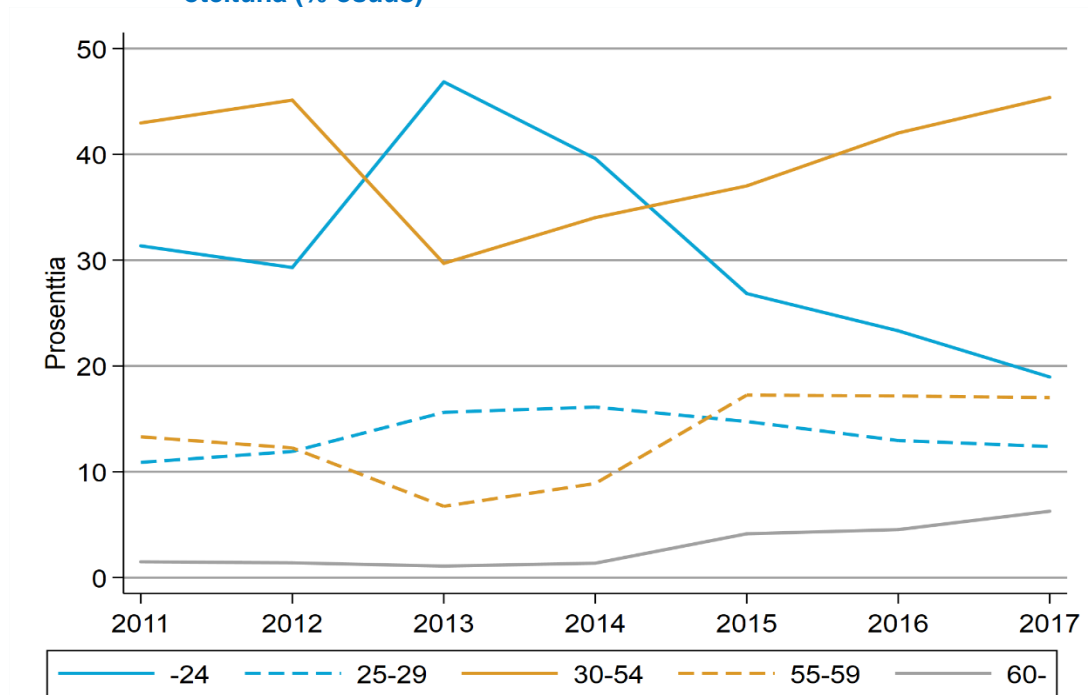
Palkkatukilaisten tarkasteluryhmä on määritelty taulukon 5.1 alaviitteessä. Se on muodostettu palkkatukilaisten perusjoukon pohjalta, johon sisältyvät kaikki ko. vuonna alkaneet palkkatukijaksot työttömän työnhakijan vuoden ensimmäisellä tukijaksolla mitattuna. Perusjoukon suuruus oli 42 158 vuonna 2011, 36 131 vuonna 2012, 43 169 vuonna 2013, 55 054 vuonna 2014, 41 230 vuonna 2015, 30 123 vuonna 2016 ja 39 248 vuonna 2017. Huomionarvoista on, että vuoden 2015 perusjoukkoon sisältyy huomattava määrä ns. rästiryhmään kuuluvia eli palkkatukilaisia, joiden palkkatuki määräytyi ennen vuoden 2015 palkkatukiuudistusta voimassa olevien säädöksen mukaan (vrt. taulukko 4.1 yllä). Kuviota 5.7 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolle on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D1). Kuvion alapuolella olevat nuolet viittaavat ko. vuonna voimassa olevaan lakiin. Palkkatuen perustilannetta koskevia säädöksiä on käsitelty alaluvuissa 3.1, 4.1 ja 5.1.

5.3.2. Palkkatuella työllistyneiden ikäjakauma on vaihdellut voimakkaasti yli vuosien

Kuvio 5.8 havainnollistaa palkkatukilaisten tarkasteluryhmämme kehitystä yli vuosien ikäluokittain jaoteltuna. Eri ikäryhmien osuudet ovat vaihdelleet yllättävänkin paljon vuoden 2011 jälkeen. Suurimpana ryhmänä on säilynyt 30–54-vuotiaiden ikäluokka lukuun ottamatta vuosia 2013 ja 2014, jolloin alle 25-vuotiaiden osuus palkkatuella työllistyneistä kasvoi voimakkaasti muuttuen suurimmaksi ikäryhmäksi, mutta vain tilapäisesti. Nuorten osuus palkkatukilaisista on sen jälkeen romahtanut ja alitti tarkasteluryhmässämme 20 prosenttia vuonna 2017. Samaan aikaan 30–54-vuotiaiden osuus palasi vuoden 2012 huipputasolle (noin 45 prosenttiin tarkasteluryhmämme palkkatukilaisista).

Alle 25-vuotiaiden palkkatukilaisten nopeasti alentunut osuus herättää kysymyksiä varsinkin, kun vuoden 2015 uudistus mahdollisti palkkatuen myöntämisen elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle RPA-tukena, eikä *de minimis*-tukena, myös alle 25-vuotiaille. Toisin sanoen, myös alle 25-vuotiaat määriteltiin omana ryhmänä epäedullisessa työmarkkina-asetmassa oleviksi työttömiksi työnhakijoiksi (ks. esim. Heinonen, 2015). Muutoksella pyrittiin siis parantamaan myös nuorten työttömien työllistymisedellytyksiä.

Kuvio 5.8 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä ikäluokittain ja oteltuna (%-osuus)



Kuviota 5.8 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolle on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D2). Ikäryhmien suhteelliset osuudet ovat koko perusjoukon osalta kehittyneet hyvin samalla tavalla kuin kuvion 5.8 suppeammin määritellyssä tarkasteluryhmässä. Suurin ero on alle 25-vuotiaiden ja 30–54-vuotiaiden suhteellisissa osuuksissa: jälkimmäisen ikäluokan osuus on koko perusjoukossa vieläkin suurempi.

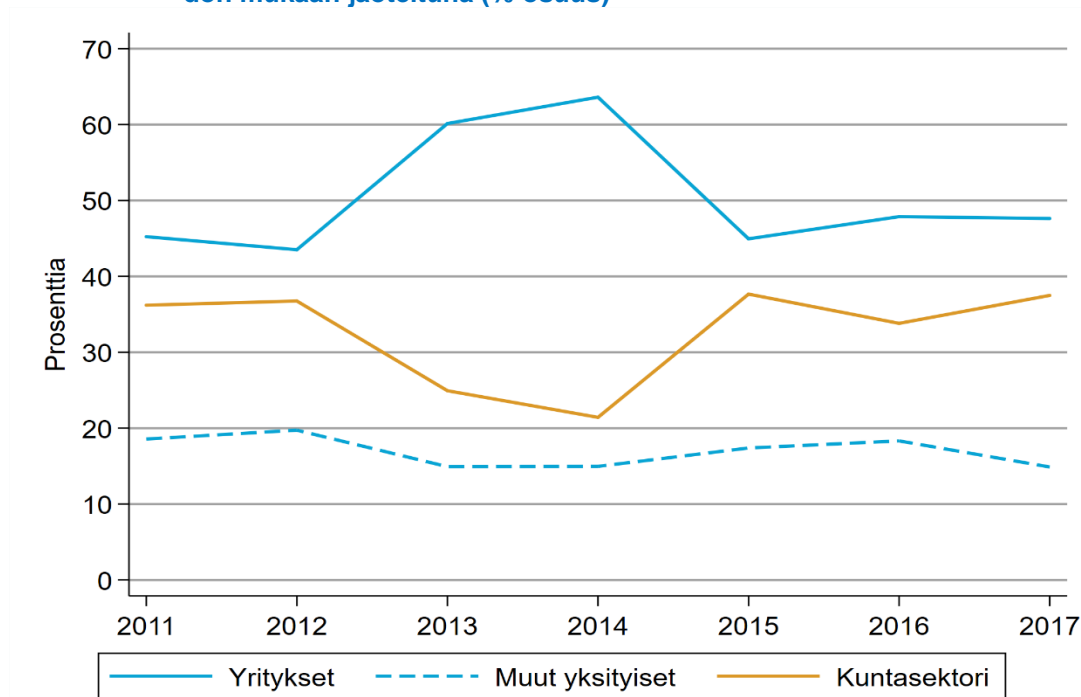
Myös 25–29-vuotiaiden osuus on tarkasteluajanjaksolla kehittynyt suurin piirtein samalla tavalla, mutta osuuden vaihtelut ovat olleet selvästi hillitymmät kuin alle 25-vuotiaiden kohdalla: vuosina 2013 ja 2014 tapahtunutta pientä nousua seurasi lievä lasku, joka kuitenkin jätti ikäluokan osuuden hieman korkeammalle tasolle kuin millä se oli 2010-luvun alkuvuosina. Kaiken kaikkiaan alle 30-vuotiaiden osuus palkkatukilaisista näyttää siis vuoden 2014 jälkeen alenevaa trendiä, joka on ollut huomattavasti voimakkaampi alle 25-vuotiaiden kuin 25–29-vuotiaiden kohdalla. Sama silmiinpistävä muutos näkyy kaikkien palkkatukilaisten perusjoukossa (liitekuvio D2).

Yli 55-vuotiailla palkkatukilaisilla merkille pantavaa on erityisesti ikäluokan osuuden selkeä nousu heti ensimmäisenä palkkatukiuudistusvuonna (2015). Lisäksi muutos oli selvästi suurempi 55–59-vuotiaiden kuin yli 60-vuotiaiden kohdalla. Toisaalta nouseva trendi on jatkunut yli 60-vuotiaiden osalta, kun sen sijaan 55–59-vuotiaiden osuus näyttää vuoden 2015 jälkeen pysyneen likimain samansuuruisena.

5.3.3. Palkkatuetut työllistyvät ensisijaisesti yrityksiin tai kuntasektorille

Kuvion 5.9 mukaan vajaa puolet eri vuosina tarkasteluryhmäämme kuuluvista palkkatukilaisista on työllistynyt yrityksiin. Vuosina 2013 ja 2014 osuus nousi tilapäisesti 60 prosenttiin ja yli, mutta palasi vuonna 2015 likimain samalle tasolle kuin tarkasteluajanjakson alussa. Yritysten osuus palkkatuella työllistyneistä nousi lievästi vuonna 2016 ja pysyi tällä samalla tasolla myös vuonna 2017.

Kuvio 5.9 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (%-osuus)



Kuviota 5.9 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D4). Sektoreiden suhteelliset osuudet ovat koko perusjoukon osalta kehittyneet hyvin samalla tavalla kuin kuvion 5.9 suppeammin määritellyssä tarkasteluryhmässä. Suurin ero on yritysten pienemmässä ja muiden yksityisten toimijoiden suuremmassa osuudessa palkkatukilaisten koko perusjoukossa.

Kuntasektorin osuus, joka on tarkasteluryhmässämme pysynyt toiseksi suurimpana, puolestaan romahti vuosina 2013 ja 2014 mutta palasi vuonna 2015 suurin piirtein tarkastelujakson alun tasolle (noin 38 %:n osuus). Lisäksi palkkatuella kuntasektorille työllistyneiden osuuden lievä lasku vuonna 2016 näyttää jääneen tilapäiseksi, koska vuonna 2017 osuus oli noussut takaisin vuoden 2015 tasolle. Yleisesti ottaen kuntasektorin osuus on siis pitkälti kehittynyt yrityssektorin osuuden peilikuvana. Tämä pätee myös, jos tarkastelun kohteeksi otetaan palkkatukilaisten koko perusjoukko (ks. liitekuvio D4).

Muiden yksityisten toimijoiden osuus palkkatuella työllistyneistä on tarkasteluajanjaksolla aaltoillut mutta ei ole myöhemminä vuosina noussut takaisin samalle tasolle kuin 2010-luvun alussa, jolloin sektori lähestyi 20 prosentin osuutta. Vuosina 2015 ja 2016 sektorin osuus nousi lievästi, mutta vuoden 2017 uudistuksen myötä kehitys tuntuu kääntyneen uudestaan alenevaan suuntaan.

5.3.4. Palkkatuettujen työnantajan koon mukaisissa jakaumissa vain pieniä muutoksia

Aiemmin todettiin, että enemmistö vuoden 2015 tarkasteluryhmäämme kuuluvista palkkatukilaisista työllistyi pieniin työpaikkoihin (luku 4.2). Tuella palkkaavista yrityksistä ylivoimaisesti ahkerimmin työllistivät sinä vuonna alle 10 hengen työpaikat, muista yksityisistä toimi-joista alle 10 hengen mutta myös 11–50 hengen työpaikat (liite C, taulukko C1).

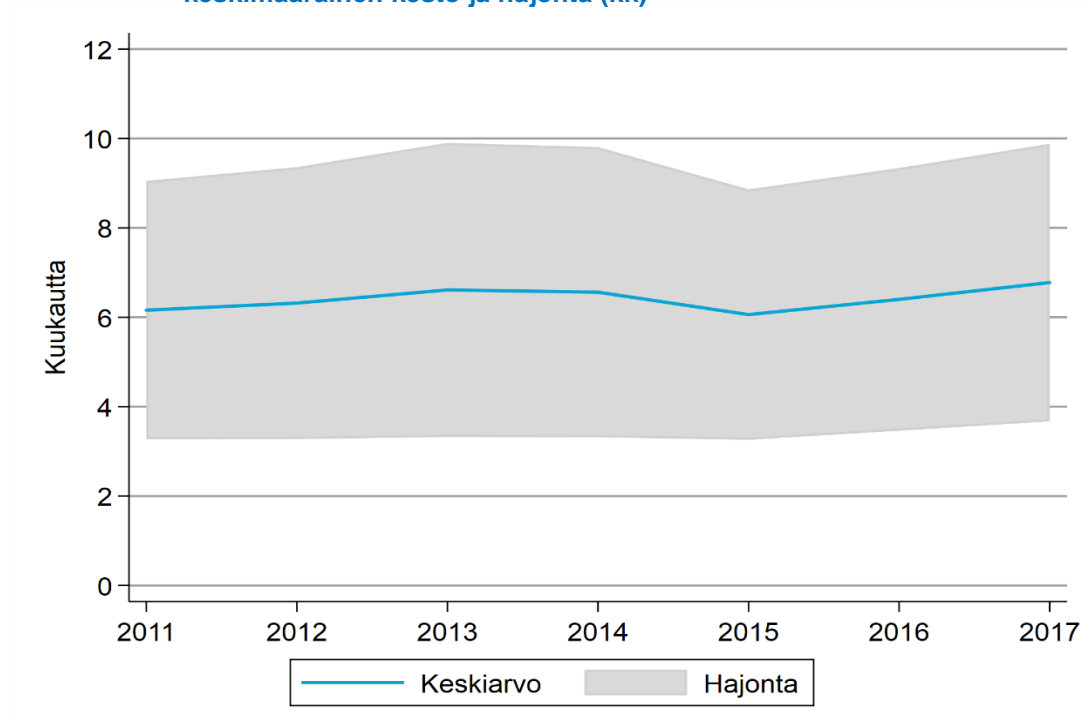
Vastaavaa tarkastelua emme pysty toteuttamaan vuosien 2016 ja 2017 osalta, koska käyttämämme rekisteriaineistoa ei ole raportin laadintahetkellä vielä päivitetty näiden vuosien tiedoilla. Sen sijaan erikokoisten työnantajien osuuksien laskeminen ajassa taaksepäin onnistuu, mutta vain palkkatukilaistemme koko tarkasteluryhmälle, ei palkkatuen eri kohderyhmille.

Nämä laskelmat osoittavat, että vuosien 2011–2014 työnantajan koon mukaisissa osuuksissa on tapahtunut vain pieniä muutoksia. Myöskään vuoden 2015 palkkatukijärjestelmän uudistus ei näytä tältä osin johtaneen aiemmista vuosista olennaisesti poikkeavaan tilanteeseen (liite C, kuvat C3–C5). Toisaalta myöskään työnantajien kokoluokkien yleisjakamassa ei ole näinä vuosina havaittavissa kuin hyvin pientä vaihtelua (liite C, kuvio C6).

5.3.5. Palkkatuen keskimääräisessä kestossa vain lievää nousevaa trendiä

Kuviossa 5.10 on havainnollistettu kaikkien tarkasteluryhmäämme kuuluvien palkkatuettujen tukijaksojen keskimääräistä kestoa ja sen ympärillä esiintynyttä vaihtelua tarkastelujakson eri vuosina. Kuvioissa 5.11–5.13 on esitetty vastaava tieto eri sektoreille tuella työllistyneille.

Kuvio 5.10 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten koko tarkasteluryhmä: tukijakson keskimääräinen kesto ja hajonta (kk)

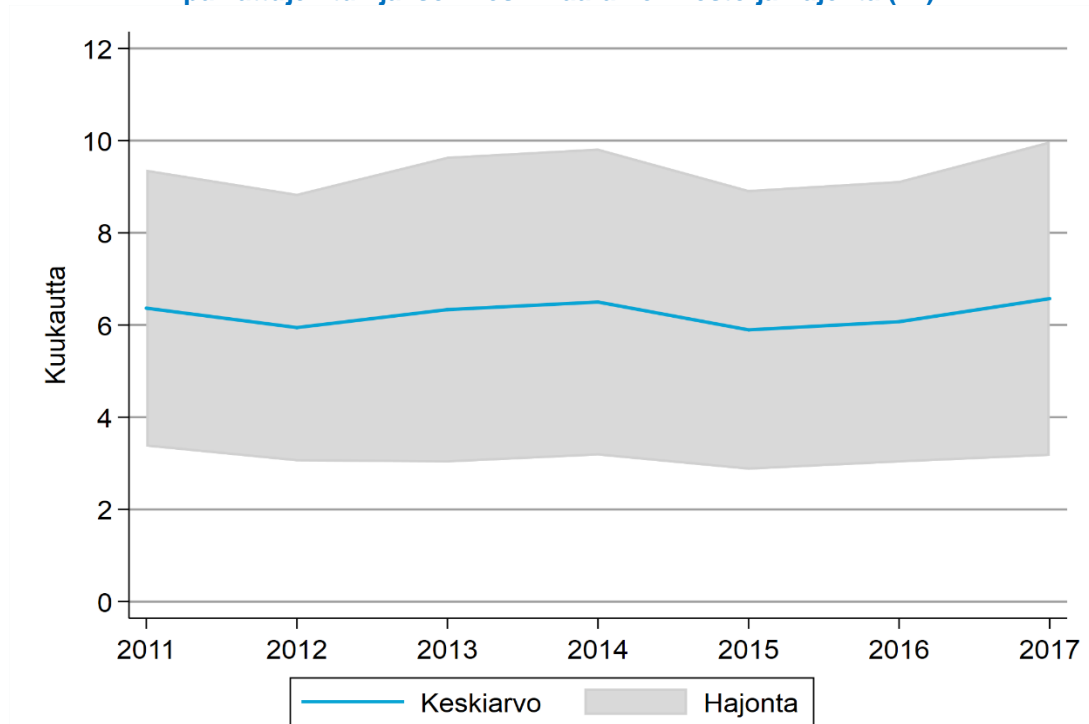


Kuviota 5.10 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D5). Ero on suurin vuoden 2017 osalta: palkkatuen keskimääräinen kesto on koko perusjoukossa lievästi aleneva vuoteen 2016 verrattuna. Keston laskenta: ks. taulukon 4.5 ja 5.5 alaviitteet.

Palkkatuen keston kehitys on kaikissa neljässä kuviossa hyvin samankaltainen: palkkatuettujen vuoden ensimmäisen tukijakson keskimääräisellä kestolla mitattuna tuella työllistymisen pituus näyttää hieman alentuneen vuonna 2015, jonka jälkeen se on kuitenkin lähtenyt tasaiseen kasvuun. Tämän kehityksen myötä palkkatukijakso sen keskimääräisellä kestolla mitattuna oli tarkastelujakson pisin vuonna 2017, joskaan ero edellisiin vuosiin ei ole kovin suuri. Ja muilla yksityisillä toimijoilla palkkatuen keskimääräinen kesto oli itse asiassa samalla tasolla vuonna 2017 kuin vuonna 2016.

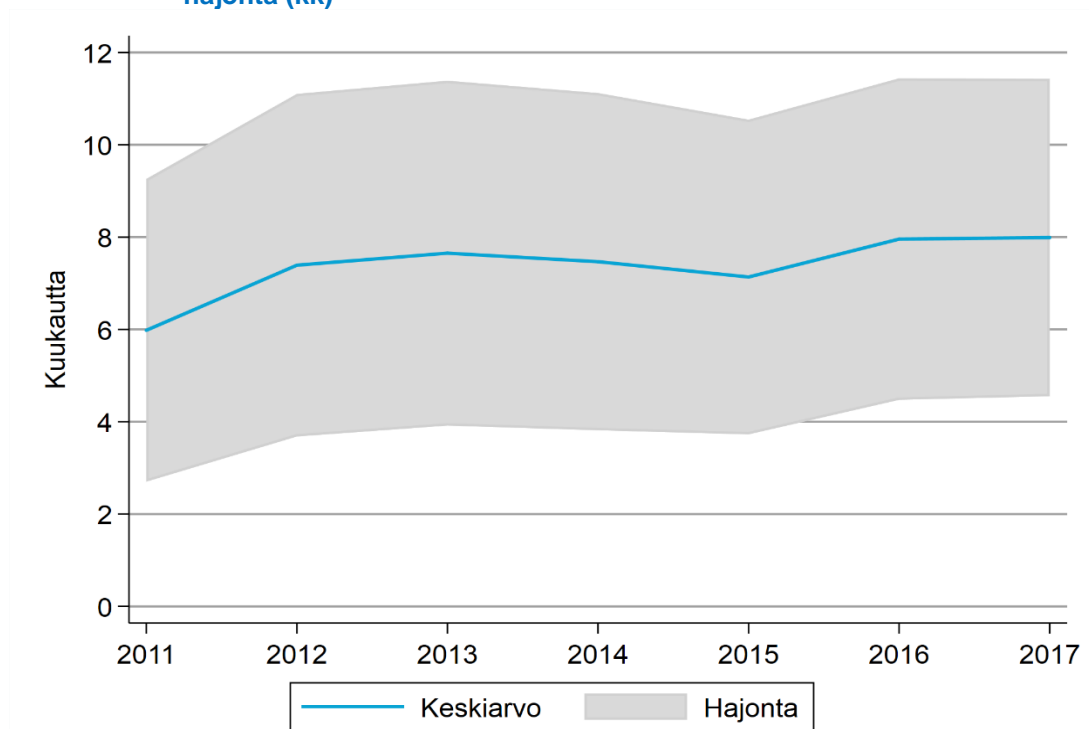
Palkkatukilaisten koko perusjoukkoon pohjautuvat laskelmat piirtävät suurin piirtein samantyyppiset kehityskäyrät kuin kuvat 5.10–5.13 mutta kertovat vuoden 2017 tilanteesta hieman erilaisen tarinan. Näissä laskelmissa palkkatuen keskimääräinen kesto osoittaa yksityisen sektorin osalta pikemmin alenevaa kuin nousevaa suuntaa (liitekuviot D6 ja D7). Tämä koskee erityisesti yksityisen sektorin muita toimijoita. Kuntasektorin puolella palkkatuen keskimääräinen kesto näyttää sen sijaan pysyneen näin tarkasteltuna likimain muuttumattomana (liitekuvio D8). Kuten todettiin jo aiemmin, myös nämä erot heijastavat kahden palkkatukijoukon osittain erilaista työttömyyshistoriaa.

Kuvio 5.11 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin tuella palkattujen tukijakson keskimääräinen kesto ja hajonta (kk)



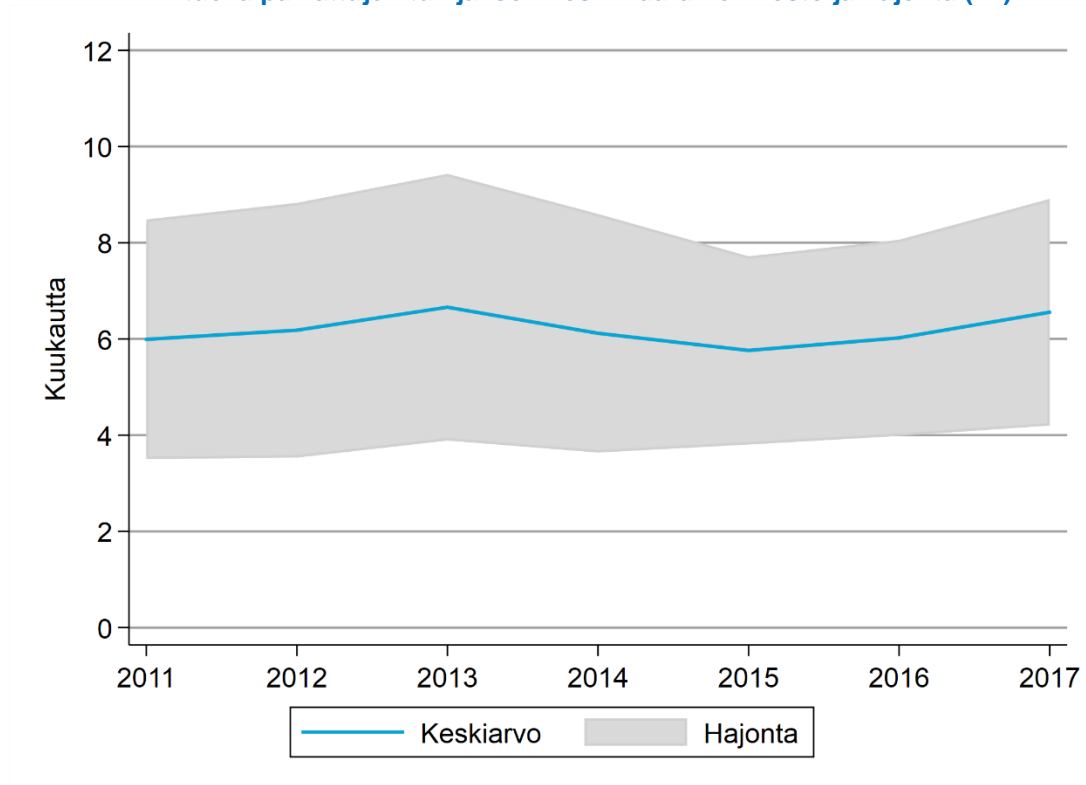
Kuviota 5.11 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D6). Ero on suurin vuoden 2017 osalta: palkkatuen keskimääräinen kesto on koko perusjoukossa lievästi aleneva vuoteen 2016 verrattuna.

Kuvio 5.12 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan tuella palkattujen tukijakson keskimääräinen kesto ja hajonta (kk)



Kuviota 5.12 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D7). Ero on suurin vuoden 2017 osalta: palkkatuen keskimääräinen kesto on koko perusjoukossa jyrkästi aleneva vuoteen 2016 verrattuna.

Kuvio 5.13 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille tuella palkattujen tukijakson keskimääräinen kesto ja hajonta (kk)



Kuviota 5.13 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D8). Ero on suurin vuoden 2017 osalta: palkkatuen keskimääräinen kesto on koko perusjoukossa likimain muuttumaton vuoteen 2016 verrattuna.

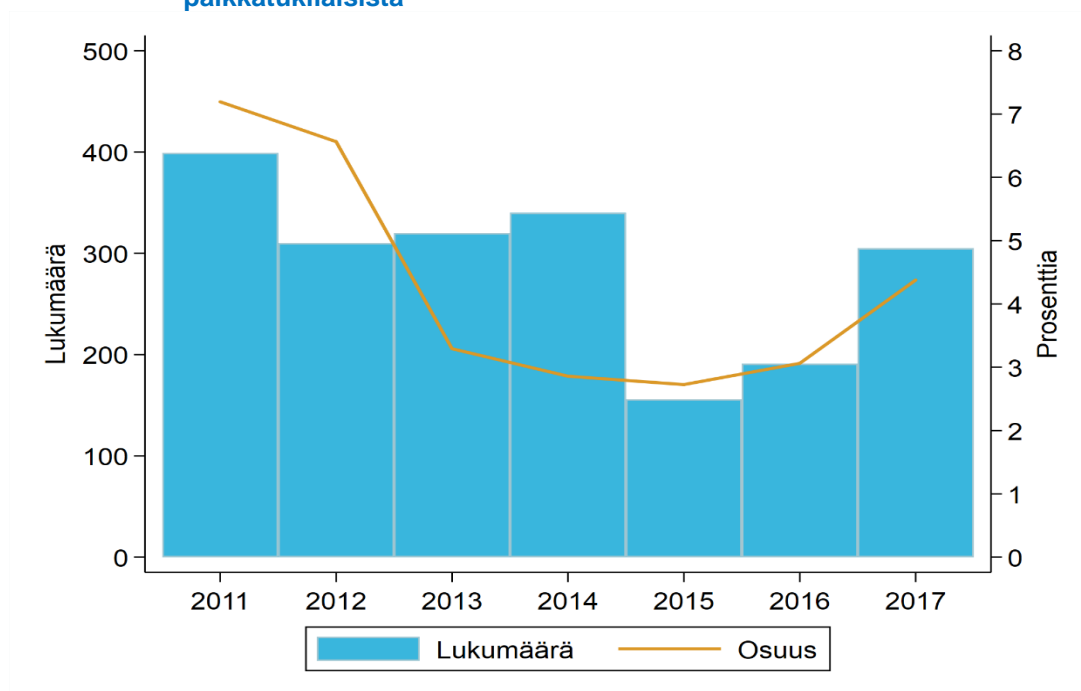
5.3.6. Vamman tai sairauden takia palkkatukea saaneiden määrä ja osuus ovat kasvussa

Kuten aiemmin todettiin, vamman tai sairauden takia palkkatuella työllistyneet ovat ainoa tuen kohderyhmä, jonka kehitystä voi seurata yli koko tarkasteluajanjakson. Koska tämän ryhmän osalta on jatkuvasti säädelty palkkatukilaisten perussäännöistä poikkeavasti, on perusteltua lopuksi tarkastella, kuinka tämä erityisryhmä on lukumäärältään ja osuudeltaan kehittynyt läpi palkkatukijärjestelmän 2010-luvun eri uudistusvaiheet. Tämän tarkastelun tulokset on kerätty kuvioon 5.14.

Sekä lukumääräisesti että osuudeltaan tämä erityisryhmä oli palkkatukilaisten tarkasteluryhmässämme suurin tarkasteluajanjakson alkuvuonna (2011). Siihen kuuluvien sekä määrä että osuus laskivat kuitenkin jo seuraavana vuonna. Määrällisesti ei tapahtunut seuraavina vuosina suuria muutoksia. Ryhmän osuus silti romahti, kun samaan aikaan palkkatuella työllistyneiden kokonaismäärä nousi rajusti (vrt. kuvio 5.7). Uudistusvuonna 2015 palkkatuelle siirtyneiden vammaisten ja pitkäaikaissairaiden määrä tippui tarkasteluajanjakson alimmalle tasolle, mutta oli uudistusvuonna 2017 noussut yli neljään prosenttiin verrattuna vuoden 2015 vajaaseen kolmeen prosenttiin. Kaiken kaikkiaan tämä palkkatuen erityisryhmä on siis tarkasteluryhmässämme pysynyt pienenä sekä määrältään että osuudeltaan.

Vammaisten ja pitkäaikaissairaiden erityisryhmän osuuden kehitys näyttää palkkatukilaisten koko perusjoukossa varsin samankaltaiselta mutta vain vuoteen 2015 asti (liitekuvio D9). Näin tarkasteltuna erityisryhmään kuuluvien osuus kaikista palkkatukilaisista oli vuonna 2016 laskenut tarkastelujakson alimmalle tasolle, alle neljän prosentin. Osuus oli likimain samansuuruinen myös vuonna 2017.

Kuvio 5.14 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: vamman tai sairauden takia palkkatukea saaneiden lukumäärä sekä osuus kaikista palkkatukilaisista



Kuviota 5.14 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D9). Kahdelle palkkatukilaisjoukolla tehdyt laskelmat eroavat eniten toisistaan vuosien 2015–2017 osalta. Silmiinpistävin ero lienee se, että ryhmän osuus on palkkatukilaisten perusjoukossa pienin vuonna 2016, jolla tasolla se suurin piirtein pysyi myös vuonna 2017.

5.4. Vuonna 2017 palkkatuella työllistyneet vuosien 2015 ja 2016 palkkatukilaisiin verrattuna

Tässä luvun viimeisessä osiossa vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmäämme kuuluvia verrataan vuoden 2015 ja toisaalta vuoden 2016 vastaavalla tavalla määritellyn palkkatuettujen ryhmään. Vertailujen perusasetelman muodostavat vuoden 2015 alussa voimaan astuneen palkkatukijärjestelmän uudistuksen yhteydessä käyttöön otettujen palkkatuen kohderyhmien kolme pääryhmää. Kuten uudistusta kuvailevassa osiossa (luku 4.1) kävi ilmi, nämä kolme tuen kohderyhmää lähtevät työnhakijan palkkatukea välittömästi edeltävän työttömyyden kestosta: työttömyys on kestänyt joko alle 12 kuukautta, vähintään 12 kuukautta edeltävien 14 kuukauden aikana tai vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana. Tässä alaluvussa keskitytään tälle kolmijaolle saatuihin tuloksiin. Kuvauksellisiin tarkasteluihin on kuitenkin kokonaiskuvan säilyttämiseksi lisätty myös palkkatuettujen neljäs perusryhmä eli vamman tai sairauden perustella palkkatukea saaneiden ryhmä.

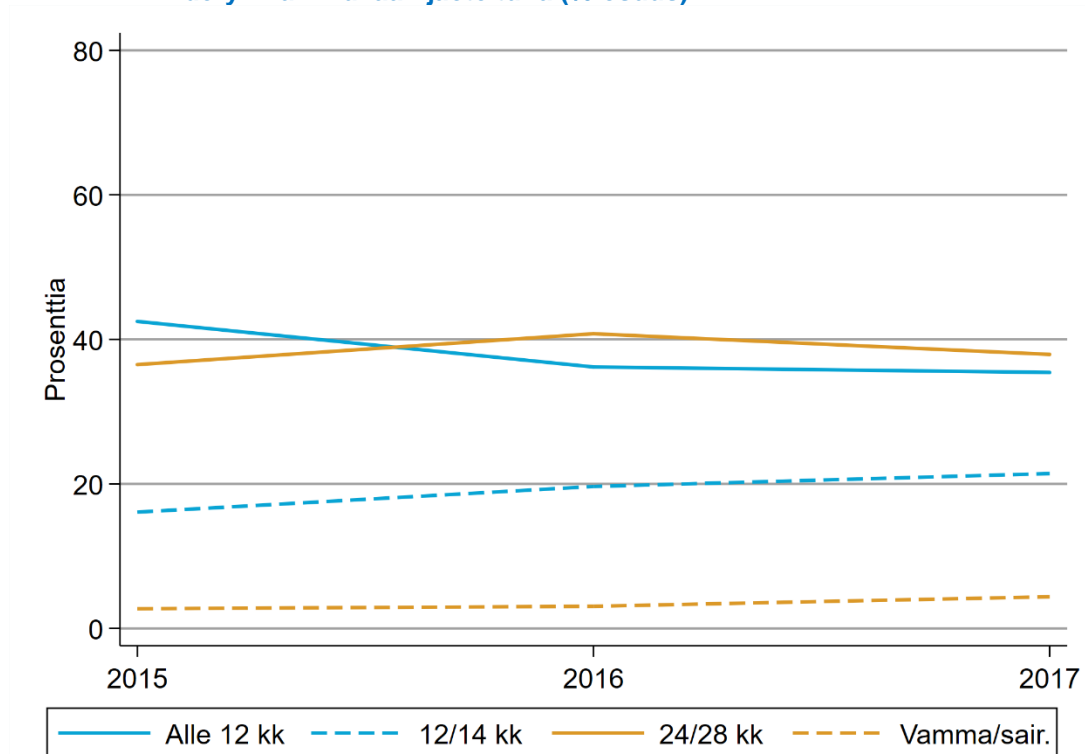
5.4.1. Palkkatuen pääkohderyhmien osuuksissa vain pieniä muutoksia

Aloitetaan todentamalla, miten palkkatuen pääkohderyhmien osuus on kehittynyt vuosina 2015–2017. Kuten kuviosta 5.7 kävi ilmi, tarkasteluryhmäämme kuuluvien palkkatukilaisten määrä suorastaan romahti vuonna 2015 mutta on sittemmin hieman kasvanut.

Kuvio 5.15 kertoo puolestaan, että palkkatuen pääkohderyhmien osuuksissa on samanaikaisesti tapahtunut vain pieniä muutoksia. Palkkatukea välittömästi edeltävien 14 kuukauden aikana vähintään 12 kuukautta työttömänä olleiden osuus on pysynyt kolmesta edeltävään

työttömyyteen perustuvasta kohderyhmästä pienimpänä, joskin ryhmän osuudessa on nähtävissä tasaista mutta varsin lievää kasvua.

Kuvio 5.15 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



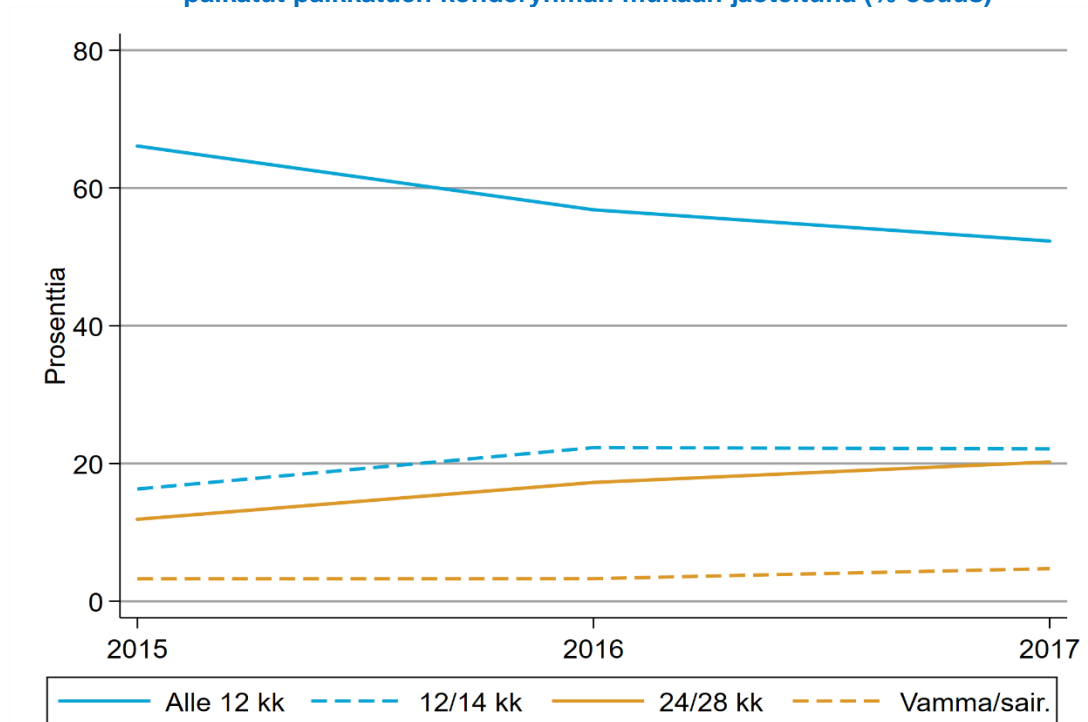
Kuviota 5.15 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D10). Palkkatuen pääkohderyhmien suhteellisten osuuksien kehitys on koko perusjoukossa samansuuntainen kuin rajatummassa tarkasteluryhmässä. Osuuksissa esiintyy sitä vastoin merkittäviä eroja siinä, että 24/28 kk:n kohderyhmän osuus on perusjoukossa parikymmentä prosenttiyksikköä suurempi ja alle 12 kk:n kohderyhmän osuus suurin piirtein saman verran pienempi.

Kahden muun palkkatuen pääkohderyhmän osuudet ovat huomattavasti suuremmat ja itse asiassa lähes samansuuruiset. Välittömästi ennen palkkatuella työllistymistä alle vuoden työttömänä olleiden osuus oli vuonna 2016 hieman pienempi kuin vuonna 2015, mutta toisaalta pysyi vuonna 2017 likimain vuoden 2016 tasolla. Vähintään 24 kuukautta palkkatukea välittömästi edeltävien 28 kuukauden aikana työttömänä olleiden osuus sitä vastoin nousi aavistuksen verran vuonna 2016 mutta palasi vuonna 2017 lähes vuoden 2015 tasolle.

5.4.2. Työnantajasektoreiden välillä varsin suuret erot palkkatuen kohderyhmien osuuksissa ja osuuksien kehityksessä

Raportin aiempien tarkastelujen yhteydessä on jo todettu, että yrityksiin työllistyy palkkatuella ensisijaisesti alle 12 kuukautta työttömänä olleita. Tämä näkyy myös kuviossa 5.16. Kolmen tarkasteluvuoden aikana tämän palkkatuen kohderyhmän osuus on tarkasteluryhmässämme kuitenkin pienentynyt melko paljon: vuoden 2015 noin 66 prosentista vajaan 57 prosenttiin vuonna 2016 ja edelleen likimain 52 prosenttiin vuonna 2017. Samanaikaisesti yrityksiin tuella työllistyneiden pitkäaikaistyöttömien osuudet ovat kasvaneet. Välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista pitkään työttömänä olleiden osuus on kasvanut tasaisesti tahtia, kun taas vähintään 12 kuukautta palkkatukea välittömästi edeltävien 14 kuukauden aikana työttömänä olleiden osuuden kasvu pysähtyi jo vuonna 2016. Tämän kehityksen myötä kummankin pitkäaikaistyöttömien kohderyhmän osuus oli vuonna 2017 runsaat 20 prosenttia.

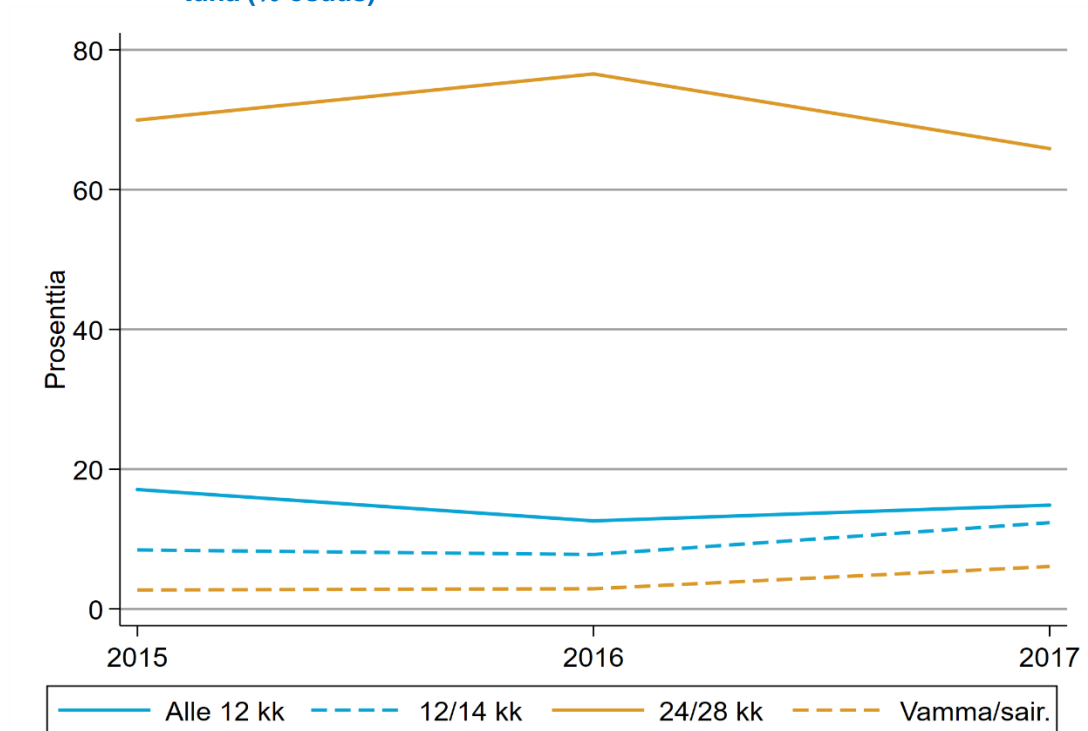
Kuvio 5.16 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin tuella palkatut palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



Kuviota 5.16 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D11). Palkkatuen pääkohderyhmien suhteellisten osuuksien kehitys on koko perusjoukossa samansuuntainen kuin rajatummassa tarkasteluryhmässä. Osuuksissa esiintyy sitä vastoin merkittäviä eroja siinä, että 24/28 kk:n kohderyhmän osuus on perusjoukossa parikymmentä prosenttiyksikköä suurempi ja alle 12 kk:n kohderyhmän osuus suurin piirtein saman verran pienempi.

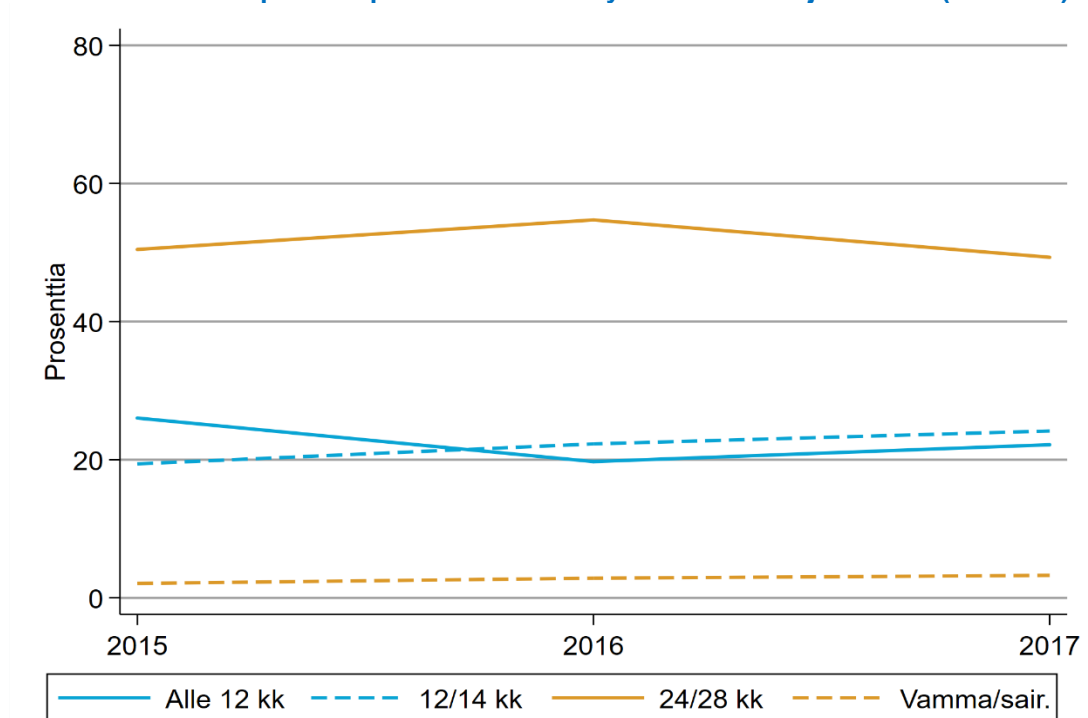
Muuhun yksityiseen toimintaan työllistyy palkkatuella pääosin pitkään ennen palkkatukijakson alkamista työttömänä olleita. Kuten kuvio 5.17 osoittaa, tämän palkkatuen kohderyhmän osuus kasvoi vuonna 2016 lähemmäksi 80 prosenttia mutta oli seuraavana vuonna enää noin 66 prosenttia, eli itse asiassa pienempi kuin vuonna 2015. Kahden muun palkkatuen kohderyhmän osuus ensin aleni (alle 12 kuukautta työttömänä välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista) tai oli muuttumaton (työttömänä vähintään 12 kuukautta tukijaksoa välittömästi edeltävien 14 kuukauden aikana) mutta nousi vuonna 2017, hieman enemmän jälkimmäisellä kuin edellisellä palkkatuen kohderyhmällä. Tästä kehityksestä johtuen myös alle 12 kuukautta työttömänä olleiden osuus oli vuonna 2017 alemmalla tasolla kuin vuonna 2015. Alle vuoden työttömänä olleiden, tuella työllistyneiden osuus näyttää siis pienentyneen läpi koko yksityisen sektorin, joskin enemmän yritysten kuin muiden yksityisten toimijoiden osalta.

Kuvio 5.17 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan tuella palkatut palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



Kuviota 5.17 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D12). Palkkatuen pääkohderyhmien suhteellisten osuuksien kehitys on koko perusjoukossa samansuuntainen kuin rajatummassa tarkasteluryhmässä. Osuuksissa esiintyy sitä vastoin eroja siinä, että 24/28 kk:n kohderyhmän osuus on perusjoukossa vielä suurempi ja muiden kohderyhmien osuudet vieläkin pienemmät kuin kuviossa 5.17.

Kuvio 5.18 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille tuella palkatut palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



Kuviota 5.18 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D13). Palkkatuen pääkohderyhmien suhteellisten osuuksien kehitys on koko perusjoukossa samansuuntainen kuin rajatummassa tarkasteluryhmässä. Osuuksissa esiintyy sitä vastoin eroja siinä, että 24/28 kk:n kohderyhmän osuus on perusjoukossa hieman suurempi ja alle 12 kk:n kohderyhmän osuus likimain saman verran pienempi verrattuna kuviossa 5.18 esitettyihin osuuksiin.

Kuntasektorin puolella kolmen palkkatuen pääkohderyhmän suhteelliset osuudet ovat palkkatukilaisten tarkasteluryhmässämme muuttuneet pitkälti samalla tavalla kuin muuhun yksityiseen toimintaan tuella työllistyneillä (kuvio 5.18). Niinpä pitkään työttömänä olleiden osuus nousi vuonna 2016 noin 55 prosenttiin, mutta putosi seuraavana vuonna jopa hieman alle vuoden 2015 tason (49 %:iin vuonna 2017). Alle vuoden työttömänä olleiden osuus puolestaan aleni vuonna 2016 mutta nousi hieman vuonna 2017. Kohderyhmän vuoden 2017 osuus jäi silti pienemmäksi kuin vuonna 2015 myös kuntasektorin puolella. Vähintään 12 kuukautta edeltävien 14 kuukauden aikana työttömänä olleiden palkkatukilaisten osuus on sitä vastoin kuntapuolella noussut tasaisesti, joskin hitaasti, ja ylitti alle vuoden työttömänä olleiden osuuden jo vuonna 2016.

5.4.3. Alle vuoden työttömänä olleiden pienenevä osuus palkkatuella työllistyneistä keskittyä nuoriin ikäluokkiin

Välittömästi ennen palkkatukijakson alkamista alle vuoden työttömänä olleiden osuus on vuoden 2015 jälkeen pudonnut melkoisesti sekä alle 25-vuotiaiden että 25–29-vuotiaiden ikäryhmässä (kuviot 5.19–5.21). Laskeva trendi näyttää kuitenkin olleen voimakkaampi vuodesta 2015 vuoteen 2016 kuin vuodesta 2016 vuoteen 2017. Niinpä tarkasteluryhmäämme kuuluvista palkkatuella työllistyneistä alle 25-vuotiaista alle vuoden työttömänä olleiden osuus oli vuonna 2015 lähes 80 prosenttia, vuonna 2016 vajaa 70 prosenttia mutta vuonna 2017 enää noin 65 prosenttia. 25–29-vuotiaiden kohdalla vastaava kehitys lähti vuoden 2015 noin 64 prosentista, putosi vuonna 2016 juuri alle 50 prosentin ja laskeutui vuonna 2017 noin 43 prosentin tasolle. Vastaavasti tuella työllistyneiden pitkäaikaistyöttömien nuorten osuus on kasvanut, hieman nopeammin vuonna 2016 kuin vuonna 2017.

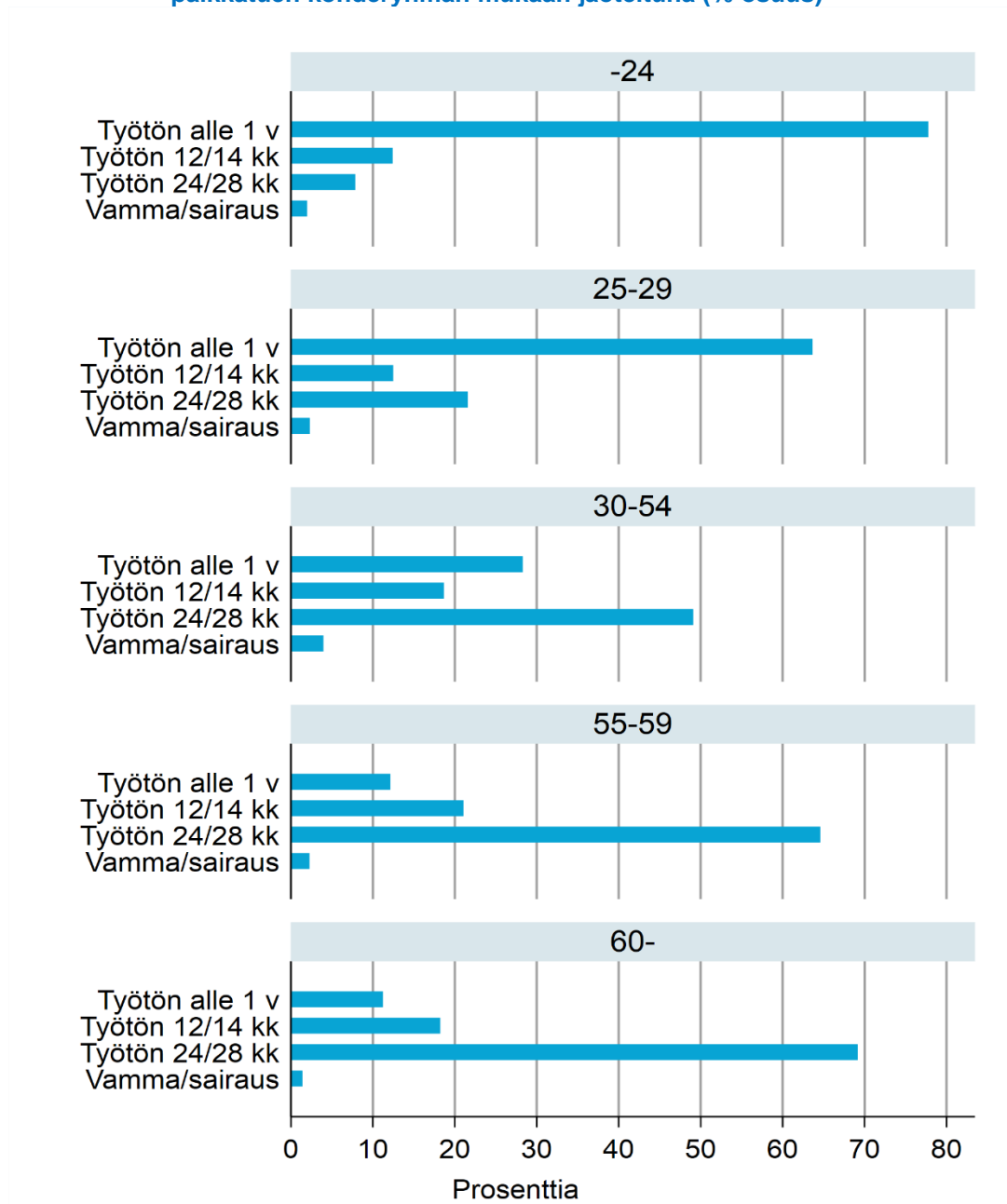
Paljon vähemmän näinä vuosina ovat muuttuneet palkkatuen pääkohderyhmien osuudet 30–54-vuotiaiden ikäryhmässä. Alle vuoden työttömänä olleiden osuus oli lähes samalla tasolla vuonna 2016 kuin vuonna 2015, mutta kasvoi hieman vuonna 2017. Vähintään 12 kuukautta edeltävien 14 kuukauden aikana työttömänä olleiden osuus osoittaa puolestaan pientä tasaista kasvua, mutta oli edelleen vuonna 2017 kolmesta palkkatuen kohderyhmästä pienin (noin 22 %:n osuudella). Suurimman kohderyhmän eli vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana työttömänä olleiden osuus oli lähes 50 prosenttia sekä vuonna 2015 että vuonna 2016, mutta vuonna 2017 enää noin 42 prosenttia.

Kolmen palkkatuen kohderyhmän osuuksien kehitys on tarkasteluryhmässämme ollut hyvin samankaltainen 55–59-vuotiaiden ikäluokassa. Niinpä vuosien 2015 ja 2016 välillä ei tapahtunut olennaista muutosta alle 12 kuukautta työttömänä olleiden noin 10 prosentin osuudessa. Vuonna 2017 osuus oli sen sijaan noussut lähemmäksi 20 prosenttia. Tämä havainto saattaa viitata siihen, että ns. profilointimallin käyttöönotto (ks. luku 5.1) on vaikuttanut selkeimmin juuri tässä ikäryhmässä. Toisaalta myös vähintään 12 kuukautta palkkatukijaksoa välittömästi edeltävien 14 kuukauden aikana työttömänä olleiden osuus osoittaa tässä ikäryhmässä tasaista kasvua. Samaan aikaan suurimman kohderyhmän eli vähintään 24 kuukautta edeltävien 28 kuukauden aikana työttömänä olleiden osuus pysyi aluksi noin 65 prosentin tasolla mutta aleni vuonna 2017 noin 53 prosenttiin.

Yli 60-vuotiaiden ikäryhmässä pitkäaikaistyöttömien osuudet olivat vuonna 2016 suurin piirtein samalla tasolla kuin vuonna 2015. Alle vuoden työttömänä olleiden osuus sen sijaan pieneni hieman (alle 10 %:iin). Vuoden 2016 jälkeen osuudet kehittyivät miltei päinvastaisella tavalla: alle 12 kuukautta työttömänä olleiden osuus oli vuonna 2017 noussut lähes 15 prosenttiin ja vähintään 12 kuukautta 14 kuukauden aikana työttömänä olleiden osuus noin 24 prosenttiin samalla, kun pitkään työttömänä olleiden osuus oli alentunut noin 60

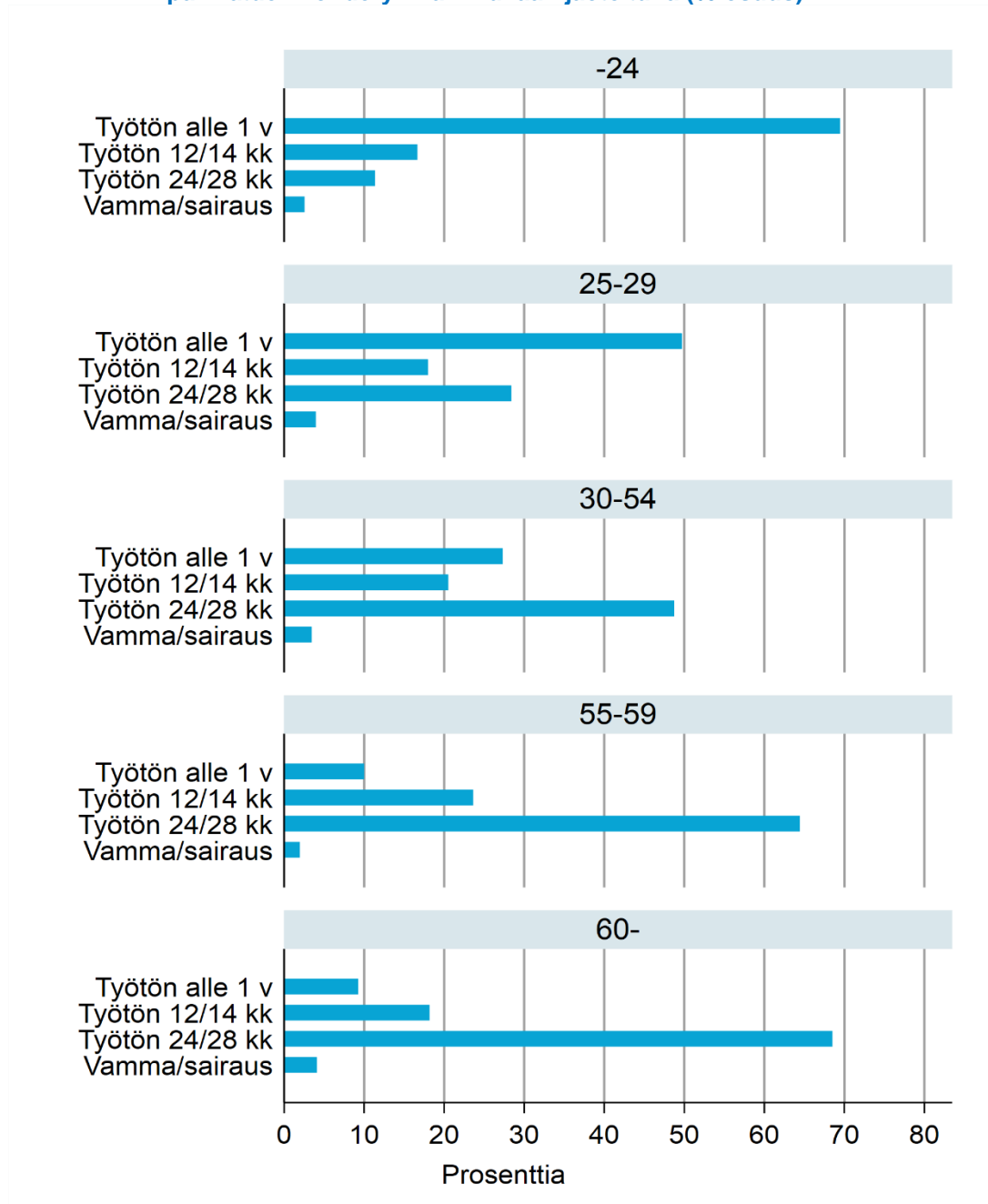
prosenttiin. Vastaamatta kuitenkin jää myös tämän ikäryhmän osalta se, että vaikuttiko profilointimallin käyttöönotto mahdollisesti tähän osuuksien muutokseen vuoden 2017 osalta.

Kuvio 5.19 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä tuella palkatun iän ja palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



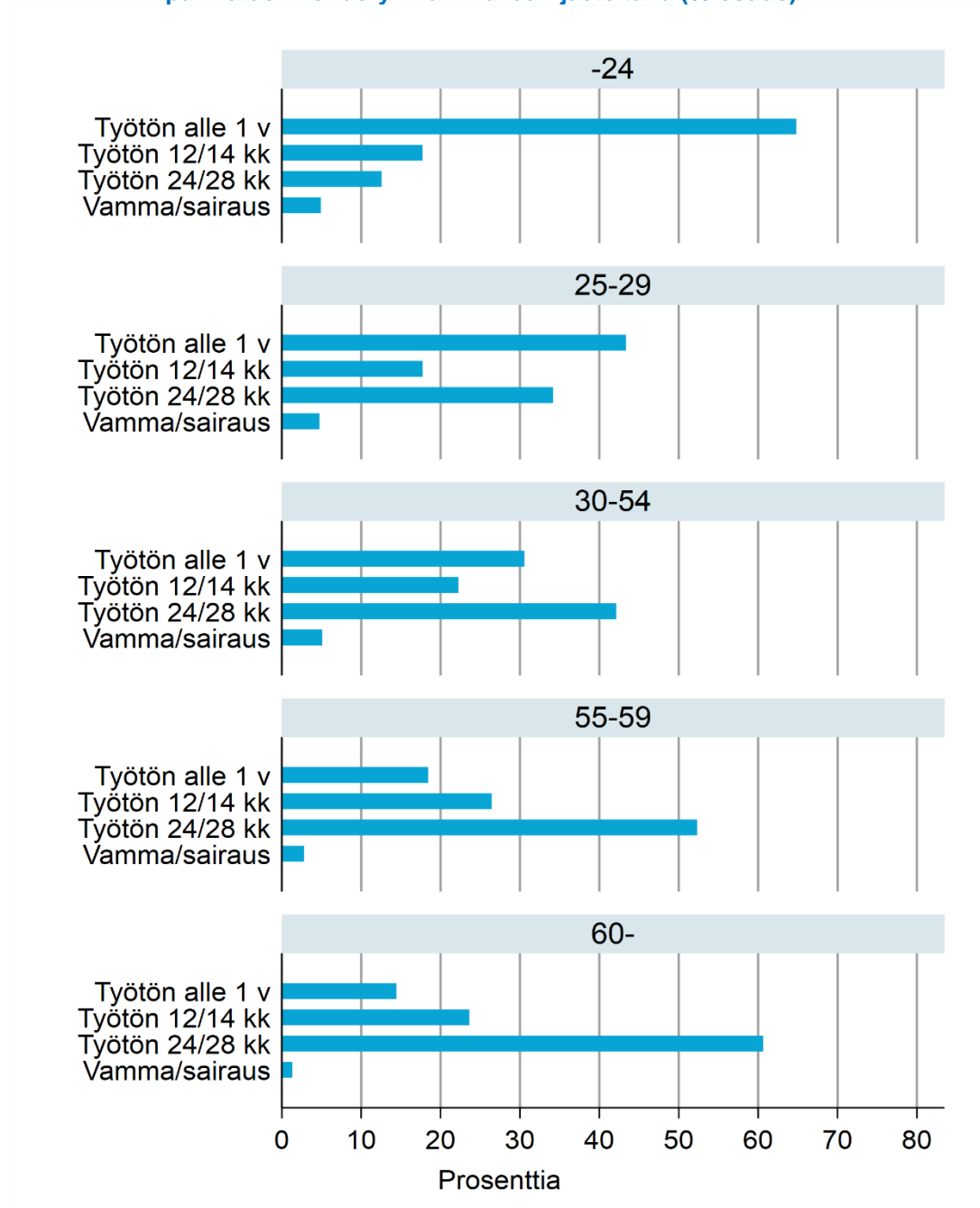
Vuonna 2015 tarkasteluryhmääme kuuluvien palkkatuella työllistyneiden lukumäärät ikäluokittain: alle 25-vuotiaat 1 536, 25–29-vuotiaat 844, 30–54-vuotiaat 2 118, 55–59-vuotiaat 987, yli 60-vuotiaat 237 henkilöä. Kuviota 5.19 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D14). Palkkatuen pääkohderyhmien ikäryhmittäisissä osuuksissa näkyy eroja lähinnä siinä, että alle 30-vuotiaiden palkkatukilaisryhmässä korostuu koko perusjoukossa *vähemmän* alle vuoden työttömänä olleiden osuus ja yli 30-vuotiaiden palkkatukilaisryhmissä *enemmän* 24/28 kk:n kohderyhmän osuus.

Kuvio 5.20 Vuoden 2016 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä tuella palkatun iän ja palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



Vuonna 2016 tarkasteluryhmäämme kuuluvien palkkatuella työllistyneiden lukumäärät ikäluokittain: alle 25-vuotiaat 1 455, 25–29-vuotiaat 808, 30–54-vuotiaat 2 621, 55–59-vuotiaat 1 071, yli 60-vuotiaat 283 henkilöä. Kuviota 5.20 vastaava kuvio palkkatukilaisien koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D15). Palkkatuen pääkohderyhmien ikäryhmittäisissä osuuksissa näkyy myös tämän vuoden osalta eroja lähinnä siinä, että alle 30-vuotiaiden palkkatukilaisryhmässä korostuu koko perusjoukossa *vähemmän* alle vuoden työttömänä olleiden osuus ja yli 30-vuotiaiden palkkatukilaisryhmissä *enemmän* 24/28 kk:n kohderyhmän osuus.

Kuvio 5.21 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä tuella palkkatun iän ja palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



Vuonna 2017 tarkasteluryhmäämme kuuluvien palkkatuella työllistyneiden lukumäärät ikäluokittain: alle 25-vuotiaat 1 321, 25–29-vuotiaat 863, 30–54-vuotiaat 3 161, 55–59-vuotiaat 1 185, yli 60-vuotiaat 437 henkilöä. Kuviota 5.21 vastaava kuvio palkkatukilaisien koko perusjoukolle on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D16). Palkkatuen pääkohderyhmien ikäryhmittäisissä osuuksissa näkyy myös tämän vuoden osalta eroja lähinnä siinä, että alle 30-vuotiaiden palkkatukilaisryhmässä korostuu koko perusjoukossa *vähemmän* alle vuoden työttömänä olleiden osuus ja yli 30-vuotiaiden palkkatukilaisryhmissä *enemmän* 24/28 kk:n kohderyhmän osuus. Palkkatuen pääkohderyhmien hyvinkin erilaiset painotukset eri ikäryhmissä johtavat puolestaan siihen, että kohderyhmien suhteellisten osuuksien kehityksessä ilmenee eroavaisuuksia palkkatukilaisten koko perusjoukon ja varsinaisen tarkasteluryhmän välillä, joskin yleiskehitys on monessa suhteessa ollut kahdessa joukossa varsin samanlainen. Tämä pätee erityisesti alle 30-vuotiaiden kohdalla.

5.4.4. Palkkatuen kestossa tiettyjen kuukausien kohdalla esiintyvät piikit ovat korostuneet

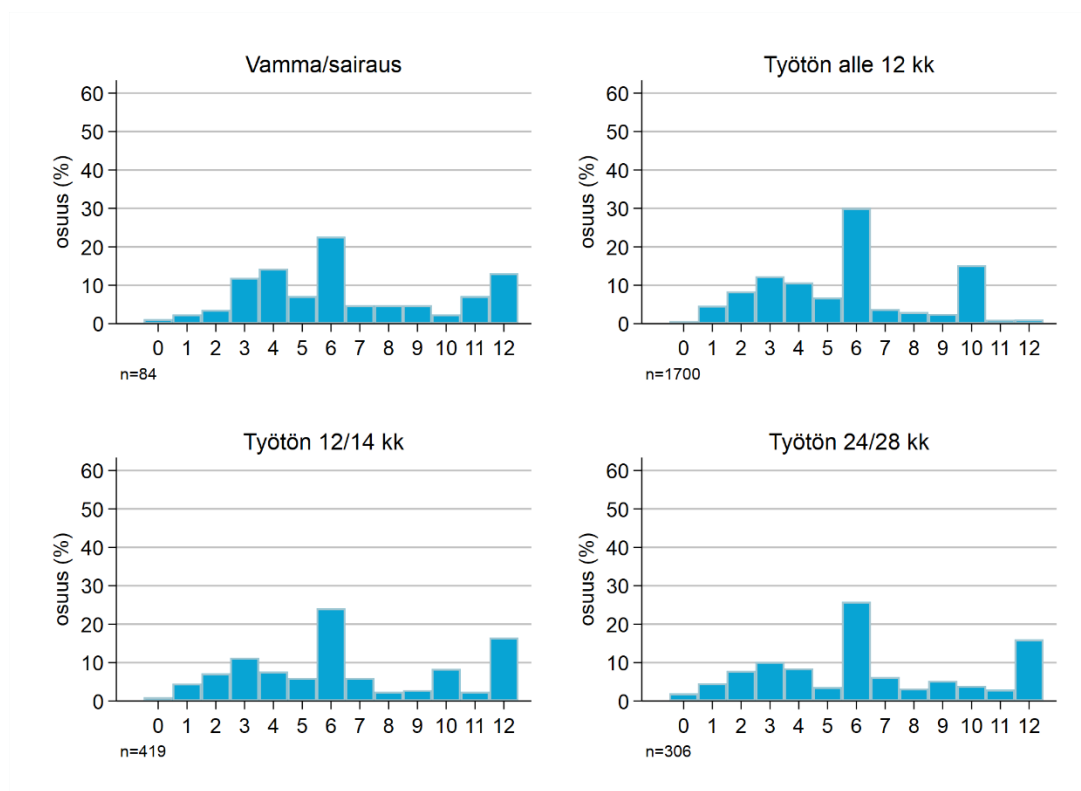
Edellisessä alaluvussa (5.3) kuvattiin palkkatuen keskimääräistä kestoa ja keskiarvon ympärillä esiintyvää hajontaa tarkasteluryhmäämme kuuluvien palkkatukilaisten osalta. Kuvioiden 5.10–5.13 perusteella todettiin, että tältä osin ei ole tapahtunut kovin merkittäviä muutoksia vuosina 2011–2017. Seuraavassa tätä tarkastelua syvennetään seuraamalla eripituisiin

palkkatukijaksoihin sijoittuneiden osuuksien kehitystä vuosina 2015–2017 palkkatuen pääkohderyhmien mukaan eroteltuna. Vuosien 2015 ja 2017 osalta samoja kuvia on esitetty ja kommentoitu jo aiemmin (luvuissa 4.2 ja 5.2). Tässä lisätään vastaavat tiedot vuodelle 2016, jolloin samalla selviää, ovatko vuosien 2015 ja 2017 välillä palkkatuen kestossa havaittavat muutokset mahdollisesti tapahtuneet jo vuonna 2016 eivätkä välttämättä vasta vuonna 2017 voimaan astuneen uudistuksen yhteydessä.

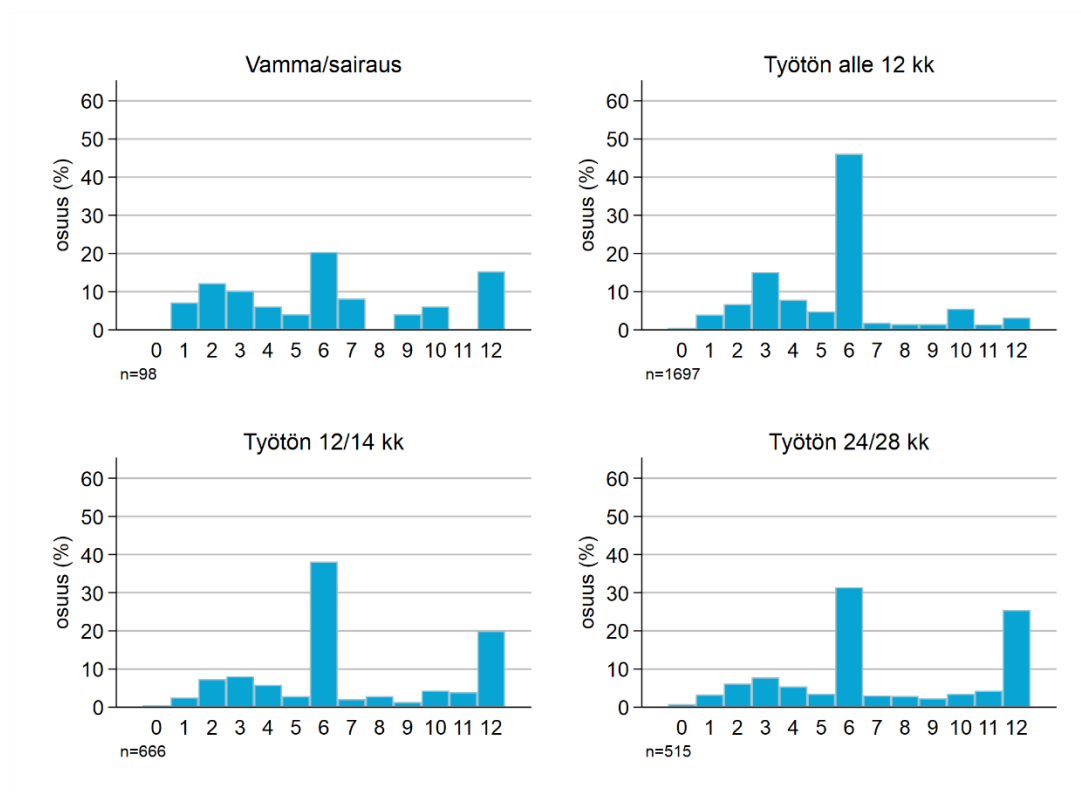
Kuviossa 5.22 on havainnollistettu, miten yrityksiin tuella työllistyneiden palkkatukijaksojen kesto on vuosina 2015–2017 jakautunut palkkatuen eri pääkohderyhmissä. Tärkein havainto palkkatukea välittömästi edeltävän työttömyyden pituuteen perustuvien kohderyhmien osalta on se, että myönnettyjen palkkatukijaksojen kestossa on tarkasteluryhmässämme esiintynyt yhä vähemmän vaihtelua. Toisin sanoen, jo vuonna 2015 havaitut piikit näyttävät vuosina 2016 ja 2017 korostuneen entisestään. Alle vuoden työttömänä olleilla kuudeksi kuukaudeksi myönnetty palkkatuki on yleistynyt vuosi vuodelta. Pitkäaikaistyöttömien osalta kahden tärkeimmän piikin, kuuden ja toisaalta kahdentoista kuukauden kohdalla, rooli on vaihtunut, kun kahdeksitoista kuukaudeksi myönnettyjen palkkatukien osuus on kolmessa vuodessa yli kaksinkertaistunut. Kehitys alkoi jo vuoden 2016 puolella mutta korostui vuoden 2017 osalta.

Kuvio 5.22 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna

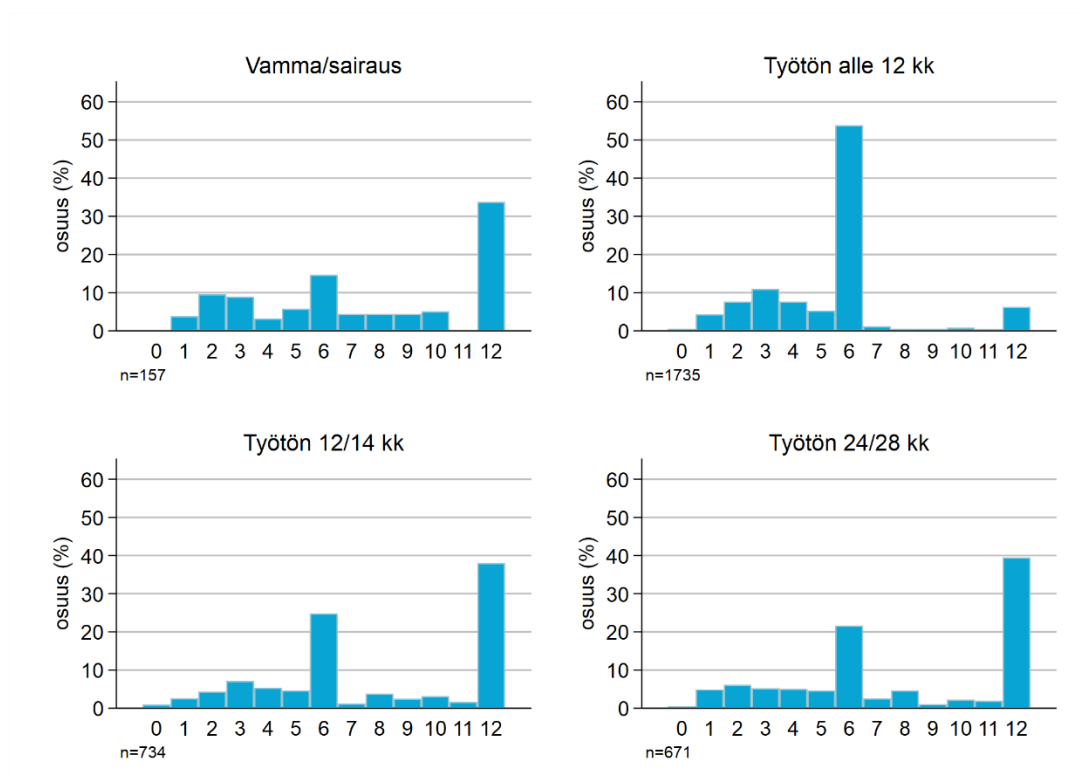
Vuosi 2015



Vuosi 2016



Vuosi 2017



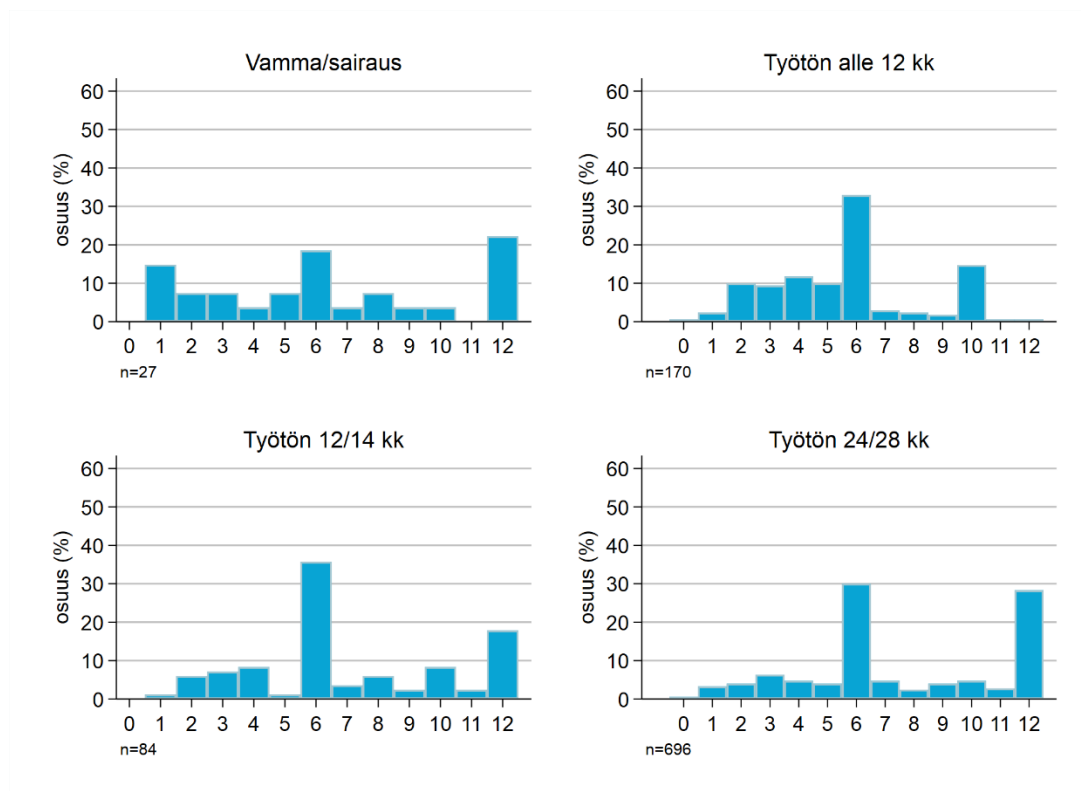
Jos kuukausikestohavaintoja on kolme tai vähemmän, palkkia ei ole piirretty kuvioihin. Kuviota 5.22 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D17). Kehitys on koko perusjoukossa ollut samansuuntainen mutta vähemmän korostunut kuin kuviossa 5.22. Palkkien laskentaperiaatteen osalta ks. kuvion 4.3 alaviite.

Kehitys on tarkasteluryhmässämme ollut muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneillä hyvin samankaltainen kuin yrityksiin tuella palkatuilla (kuvio 5.23). Vastaavat palkkatukilaisten koko perusjoukolla tehdyt laskelmat viittaavat sitä vastoin hieman erilaiseen kehitykseen: välittömästi ennen palkkatuen alkamista alle vuoden työttömänä olleiden piikki

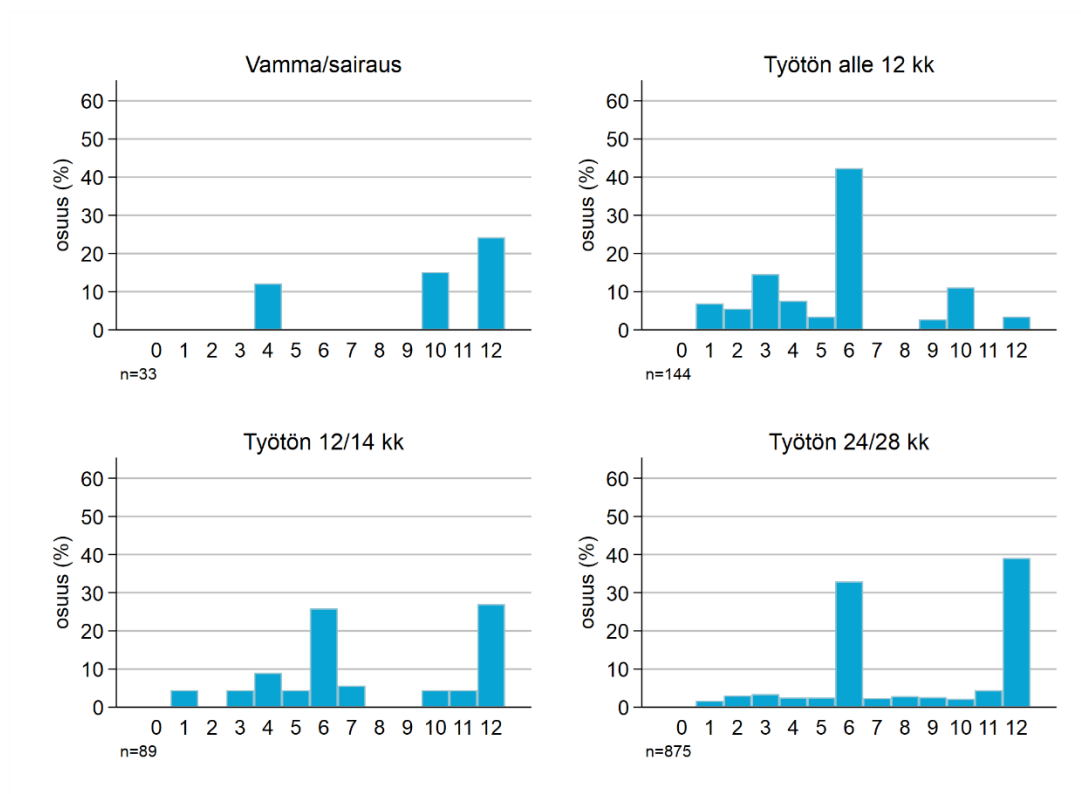
kuudeksi kuukaudeksi myönnettyjen palkkatukien kohdalla on muuttunut hyvin vähän vuosina 2015–2017, ja kahden pitkäaikaistyöttömien palkkatuen kohderyhmän kuuden ja kahdentoista kuukauden kohdalla sekä vuonna 2015 että vuonna 2016 esiintyneet piikit olivat päinvastoin selvästi madaltuneet vuonna 2017 (liitekuvio D18).

Kuvio 5.23 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna

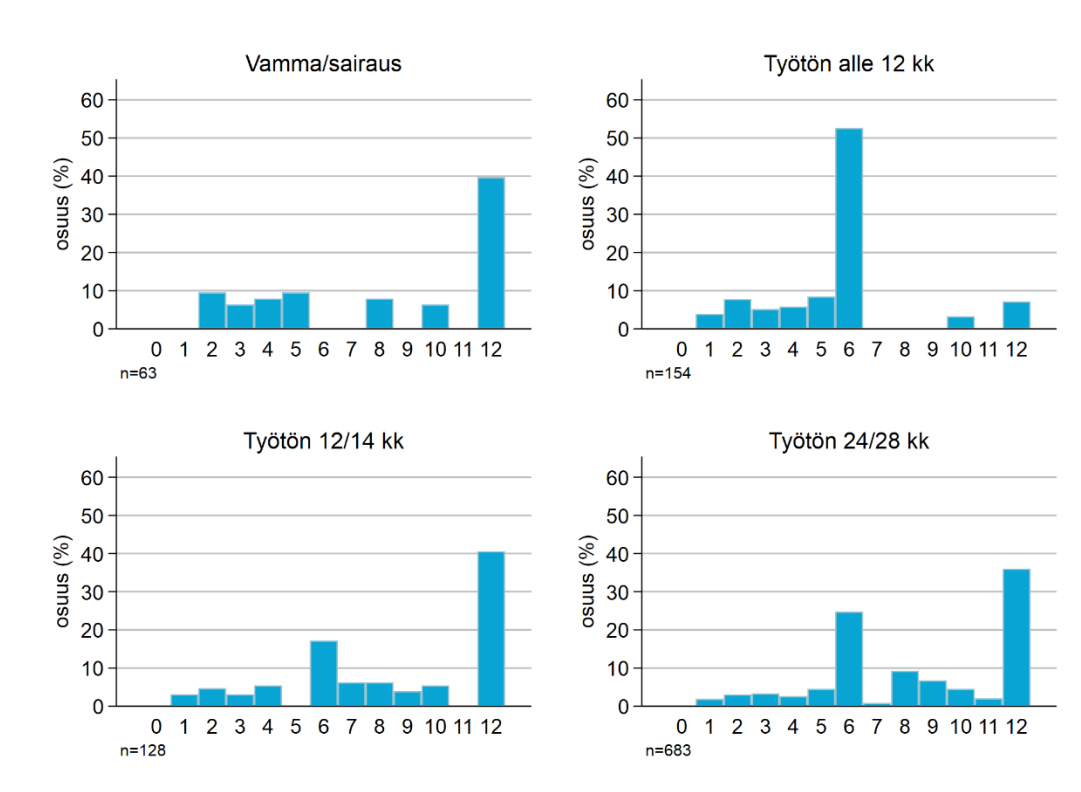
Vuosi 2015



Vuosi 2016



Vuosi 2017

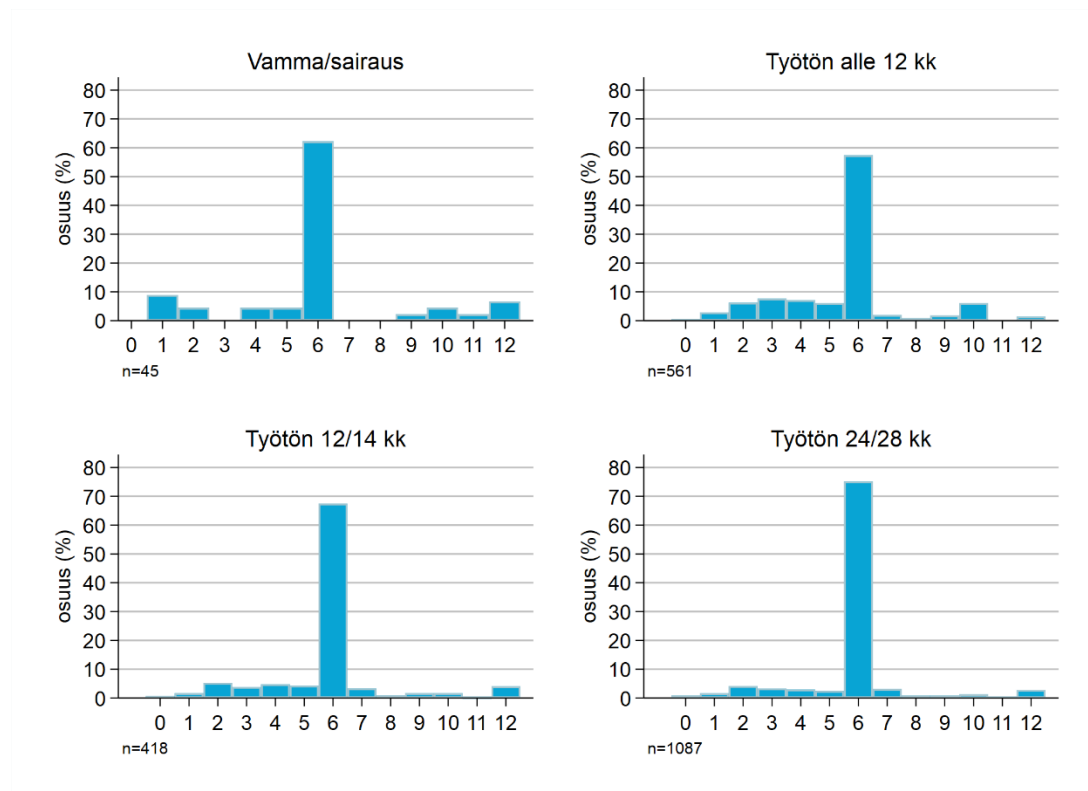


Jos kuukausikestohavaintoja on kolme tai vähemmän, palkkia ei ole piirretty kuvioihin. Kuviota 5.23 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D18). Kehitys on koko perusjoukossa ollut osittain hieman erilainen siinä, että alle vuoden työttömänä olleiden piikki kuuden kuukauden kohdalla muuttui hyvin vähän vuosina 2015–2017 samalla, kun pitkäaikaistyöttömien palkkatuen kohderyhmien kuuden ja kahdentoista kuukauden kohdalla sekä vuonna 2015 että vuonna 2016 esiintyneet piikit olivat selvästi madaltuneet vuonna 2017.

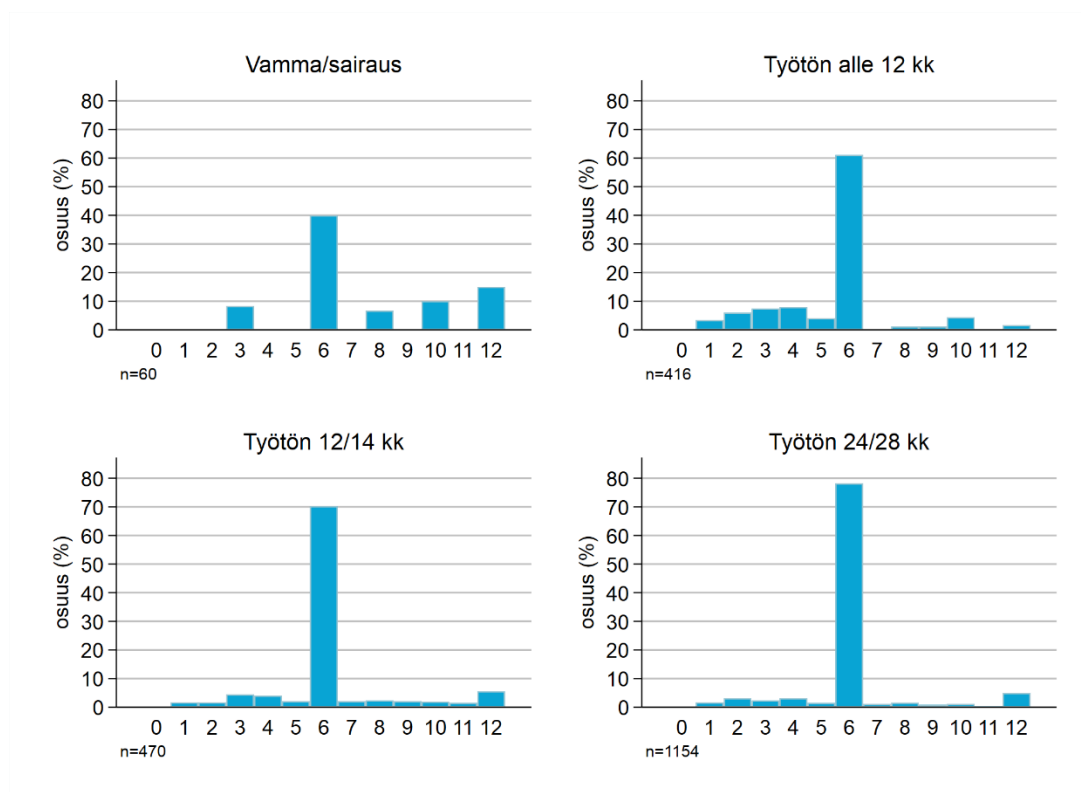
Kuntasektorille tuella palkattuihin nähden voidaan puolestaan todeta, että suurin muutos koskee tuella työllistyneitä pitkäaikaistyöttömiä ja että tämä muutos näkyy nimenomaan vuonna 2017 (kuvio 5.24). Muutos liittyy siihen, että kuntasektorin ylivoimaisesti yleisimmän palkkatukijakson eli kuudeksi kuukaudeksi myönnetyn palkkatuen rinnalla ovat pitkäaikais-työttömien osalta yleistyneet sekä kahdeksaksi että kahdeksitoista kuukaudeksi myönnetyt palkkatuet.

Kuvio 5.24 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna

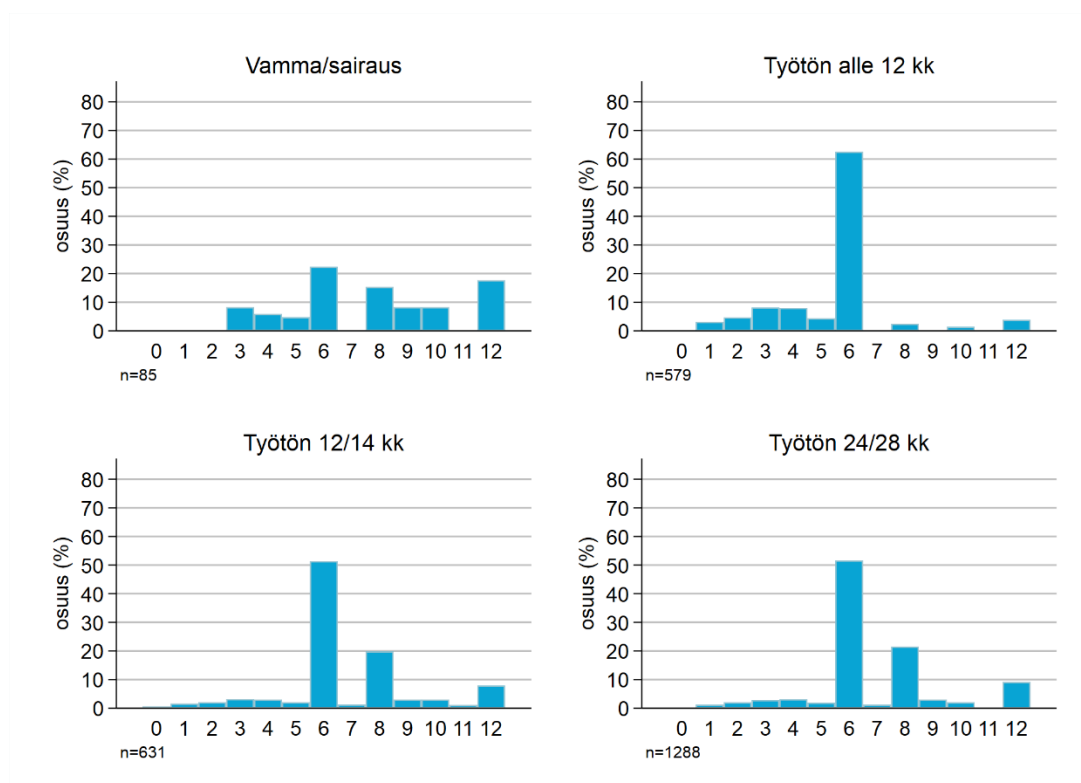
Vuosi 2015



Vuosi 2016



Vuosi 2017



Jos kuukausikestohavaintoja on kolme tai vähemmän, palkkia ei ole piirretty kuvioihin. Kuviota 5.24 vastaava kuvio palkkatukilaisten koko perusjoukolla on esitetty raportin liitteessä D (kuvio D19). Kehitys on koko perusjoukossa ollut hyvin samansuuntainen kuin kuviossa 5.24.

6. JOHTOPÄÄTELMIÄ JA POHDINTAA

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimuksissa tavoitteena on arvioida, kuinka tiettyyn toimenpiteeseen osallistuminen vaikuttaa henkilön työmarkkina-asemaan verrattuna tilanteeseen, jossa sama henkilö ei olisi osallistunut toimenpiteeseen.

Vaikuttavuusarvioiden tekeminen on erittäin vaativaa. Vaikuttavuusarviointien perustavanlaatuisena ongelmana on, että kunkin henkilön havaitaan kullakin hetkellä joko osallistuvan toimenpiteeseen tai olevan toimenpiteen ulkopuolella. Palkkatuen tapauksessa tämä nk. arviointiongelma tarkoittaa sitä, että käytännössä kunkin henkilön havaitaan joko saaneen tai olleen saamatta palkkatukea. Vaikuttavuustutkimuksissa pyritään tästä johtuen arvioimaan erilaisia ekonometrisia menetelmiä hyödyntäen, kuinka palkkatuella työllistetyille henkilöille olisi käynyt, jos he eivät olisi saaneet tukea.

Edellä mainitun arviointiongelman huomioiminen on oleellinen osa vaikuttavuusarvioita. Esi-merkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten sinänsä mielenkiintoisista työvoimapolitiittisten palveluiden seurantatutkimuksista, joissa tarkastellaan eri TE-palveluihin osallistuneiden työmarkkina-asemaa tiettyinä ajankohtina toimenpiteen päättymisen jälkeen, ei voi luotettavasti päätellä, kuinka vaikuttavia palvelut tosiasiaassa ovat olleet. Tämä johtuu siitä, että seurannan yhteydessä ei arvioida, kuinka palveluihin osallistuville henkilöille olisi käynyt, jos he eivät olisi toimenpiteisiin osallistuneet. Seurantatutkimusten pohjalta ei voi myöskään päätellä, kuinka vaikuttavia toimet ovat toisiinsa verrattuna, sillä niissä ei huomioida, että eri palveluihin osallistuvat henkilöt voivat erota toisistaan huomattavasti iän, koulutustason, terveydentilan ym. työllistymiseen vaikuttavien tekijöiden suhteen. Sen sijaan seuranta-tutkimukset antavat arvokasta kuvailevaa tietoa siitä, ketkä eri toimenpiteisiin osallistuvat ja kuinka toimenpiteisiin osallistuvat henkilöt ovat työllistyneet niiden päättymisen jälkeen.

Toinen palkkatuen vaikuttavuuden arviointia vaikeuttava tekijä on, että palkkatuella työllistyminen ei ole satunnaista. Tämä on luonnollista, sillä palkkatukea voisi olettaa hyödynnettävän ainoastaan, jos sen katsotaan edistävän työllistettävän henkilön kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille. Tämän ns. valikoitumisharhan takia palkkatuen vaikuttavuutta ei voida arvioida luotettavasti esim. vain yksinkertaisesti vertailemalla tukea saaneita henkilöitä kaikkiin muihin (tai karkeasti saman ikäryhmän tai koulutustason) työttömiin työnhakijoihin, vaan tällaisten vertailujen tulokset ovat vääristyneitä. Siksi vaikuttavuustutkimuksissa pyritään löytämään uskottavia tapoja vertailla palkkatuella työllistyneitä henkilöitä ilman tukea jääneisiin henkilöihin, jotka ovat muilta osin mahdollisimman samanlaisia ja jotka jäivät ilman tukea syistä, joilla ei ole tekemistä työllistymisedellytysten tai muiden vastaavien seikkojen kanssa.

Palkkatuen vaikuttavuuden arviointi voi perustua joko kokeellisiin tai ei-kokeellisiin menetelmiin. Kokeellisia menetelmiä käytettäessä vaikuttavuusarviointi perustuu satunnaistettuun kokeeseen, jossa valitaan satunnaisotos tarkasteltavasta kohdejoukosta (esim. työttömät työnhakijat tai niiden pienempi osajoukko) ja osalle henkilöistä (ns. koeryhmälle) annetaan satunnaisesti mahdollisuus työllistyä palkkatuella ja lopuille (ns. kontrolliryhmälle) tätä mahdollisuutta ei anneta. Satunnaistetussa kokeessa valikoitumisharhaa ei ole, sillä satunnais-tamisen takia palkkatuen saaminen ei riipu tekijöistä, jotka ovat yhteydessä työllistymiseen tai muihin tarkasteltaviin tulemiin. Näihin tekijöihin voivat kuulua muun muassa yksilön aineistossa havaittavat ja havaitsemattomat ominaisuudet, hänen halukkuutensa osallistua toimenpiteeseen tai työvoimatoimiston virkailijan valinnat. Otoskoon ollessa tarpeeksi suuri, koe- ja kontrolliryhmät ovat myös samanlaisia yksilöiden keskimääräisten havaittavien ja

havaitsemattomien ominaisuuksien suhteen. Näin ollen ryhmien välillä tarkasteltavissa tulemissa havaittavien systemaattisten erojen voidaan tulkita johtuvan palkkatuesta.

Palkkatuen vaikuttavuutta arvioivissa tutkimuksissa kokeellisia menetelmiä on kuitenkin käytetty varsin harvoin. Yleisimmin käytetty menetelmä on tilastollinen kaltaistaminen, johon tässäkin raportissa esitetyt arviointitulokset nojautuvat. Kaltaistamisessa arviointiongelmia pyritään ratkaisemaan muodostamalla palkkatukea saaneille vertailuryhmä, joka on havaittavilta ominaisuuksiltaan samanlainen kuin kohderyhmä. Menetelmä perustuu sille erittäin voimakkaalle oletukselle, että toimenpiteeseen osallistuminen on ”ikään kuin” satunnaista havaittavilta ominaisuuksiltaan samanaisten yksilöiden kesken. Kaltaistamisen hyödyntäminen vaikuttavuusarvioinneissa vaatii siksi varsin rikkaan aineiston, jotta edellä mainittu oletus olisi uskottava. Oletuksen täyttämiseksi aineistosta tulisi havaita kaikki tekijät, jotka vaikuttavat sekä toimenpiteeseen osallistumiseen että tarkasteltaviin tulemiin. Koska oletuksen paikkansapitävyyttä ei voi arvioida suoraan pelkän käytettävissä olevan aineiston perusteella, tutkija ei voi tietää varmasti, sisältääkö aineisto tarpeeksi yksilöitä ja heidän tilaansa kuvaavia tietoja. Mikäli aineistosta puuttuu jokin keskeinen tekijä, joka on yhteydessä sekä toimenpiteeseen osallistumisen todennäköisyyteen että tarkasteltaviin tulemiin, kaltaistamiseen perustuvat arviot antavat vääristyneen kuvan toimenpiteen todellisesta vaikuttavuudesta. Esimerkkinä tällaisesta mahdollisesta tekijästä, jota useimmiten ei kyetä aineistosta havaitsemaan, on työttömän työnhakijan motivaatio työllistyä ja pysyä työllisenä.

Tässä raportissa esitettyjen arviointituloksien tuottamisessa on pyritty seuraamaan kansainvälisiä eturintaman tutkimuksia palkkatuen vaikuttavuudesta sekä soveltamaan alan viimeisimpiä lähestymistapoja kaltaistamiseen liittyen. Suomen rikkaat rekisteripohjaiset yksilötason pitkäaikaisaineistot mahdollistavat kansainvälisesti vertaillen luotettavien kaltaistamisanalyysien tekemisen.

Raportin keskeisimmät arviointitulokset koskevat vuonna 2011 työttömiksi työnhakijoiksi siirtyneitä. Tästä joukosta kohderyhmäksi on valittu ne, jotka työllistyvät palkkatuella ensimmäistä kertaa menossa olevan työttömyysjakson aikana joko jo samana vuonna (2011), seuraavan vuoden aikana tai sitten vasta vuonna 2013. Vertailuryhmän muodostavat puolestaan ne työttömät työnhakijat, jotka eivät siirry palkkatuelle vuosina 2011–2013, mutta saattavat kuitenkin osallistua johonkin muuhun toimenpiteeseen. Ryhmät kaltaistetaan tilastollisesti samankaltaisiksi yksilöä kuvaavien perustietojen, aiemman työmarkkinahistorian, viivästettyjen taustatekijöiden sekä TE-toimistossa tehdyn palvelutarpeen arvion mukaan. Kaiken kaikkiaan näin toteutettu kaltaistaminen onnistuu uskottavalla tavalla, eli ryhmät saadaan hyvin samankaltaisiksi näiden taustatekijöiden suhteen. Palkkatuen vaikuttavuutta arvioimme vuoden 2015 osalta, eli selkeästi palkkatukijaksojen päättymisen jälkeen. Tulemina tarkastelemme työ- ja työttömyyskuukausia sekä palkkatuloja.

Yhteenvetona näistä arviointituloksista koskien yrityksiin kohdistuvan palkkatuen vaikuttavuutta voidaan sanoa, että se nostaa tuella työllistyneiden ansiotuloja, lisää heidän työkuukausiaan ja vastaavasti vähentää heidän työttömyysriskiään tukijakson päättymisen jälkeen. Vaikutukset eivät kuitenkaan ole kovin suuria: vuosiansioihin vaikutus on keskimäärin 4 000 euron luokkaa ja työkuukaudet kasvavat noin kahdella kuukaudella ja työttömyyskuukaudet vähenevät alle kuukaudella. Vaikutukset ovat miehille hieman suurempia kuin naisille, mutta sukupuolten väliset erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Yhteenvetona muulle yksityiselle eli ns. kolmannelle sektorille kohdistuvan palkkatuen vaikuttavuudesta voidaan sanoa, että vaikutus tuella työllistyneiden palkkatukijakson jälkeisiin ansiotuloihin on keskimäärin erittäin pieni eikä vaikutusta työllisyyteen ole juurikaan nähtävissä.

Kuntasektorille kohdistuvasta palkkatuesta voidaan arviointituloksien perusteella sitä vastoin todeta, että se ei edistä työttömien työnhakijoiden tukijakson jälkeistä työllistymistä eikä myöskään nosta heidän ansiotulojaan. Sen sijaan se näyttäisi lisäävän hieman kohderyhmän tukijakson jälkeisten työttömyyskuukausien määrää. Tämä kertoo siitä, että palkkatukea saaneet ovat vertailuryhmää harvemmin työvoiman ulkopuolella tukijakson päättymisen jälkeen.

Näiden tulosten perusteella kuntasektorille sekä muille yksityisille toimijoille kohdennettu palkkatuki ei vaikuta toimivalta välineeltä tavoitteen ollessa tuella työllistyneiden avoimille työmarkkinoille työllistytminen ja työllisenä pysymisen parantaminen. Tämä herättää kysymyksen siitä, että olisiko näiden sektoreiden osalta eri tavoin suunniteltu ja implementoitu palkkatuki tai peräti jokin aivan toinen toimenpide tältä osin vaikuttavampi ratkaisu.

Huomionarvoista myös on, että tässä raportissa esitetyt arviointitulokset ovat linjassa alan kansainvälisen ja kotimaisen kirjallisuuden kanssa. Luvussa 2 todettiin, että aiempi kirjallisuus on osoittanut, että palkkatuki yksityiselle sektorille (yrityksille) auttaa työttömiä työllistymään, mutta julkisen sektorin palkkatuen vaikutukset ovat joko olemattomia tai peräti negatiivisia.

Aiempi tutkimus on myös osoittanut, että palkkatuki on vaikuttavampaa pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Tältäkin osin yrityksiin kohdistuvan palkkatuen osalta tämän raportin tulokset ovat samankaltaisia kuin aiemmassa kirjallisuudessa: vaikutusarviot ovat suurempia niille, joiden palkkatukijakso on alkanut yli vuoden työttömyyden jälkeen, kuin niille, joiden palkkatukijakso alkoi alle vuoden työttömyyden jälkeen. Erot eivät kuitenkaan ole kovin suuria, eivätkä usein tilastollisesti merkitseviä.

Tässä raportissa on myös esitetty arviointituloksia koskien palkkatukijakson pituuden merkitystä vaikuttavuudelle. Palkkatuen keston vaikuttavuutta ei ole aiemmin tietääksemme arvioitu. Yrityksiin kohdistuvan palkkatuen osalta pidempi tukijakso nostaa vaikuttavuusarvioita jonkin verran. Toisaalta samalla palkkatuen kustannukset ovat myös suuremmat, joten on vaikea päätellä, ovatko pidemmät palkkatukijaksot kustannustehokkaita. Toisaalta on myös niin, että palkkatukijakson pituus määrittyy osin henkilön taustaominaisuuksilla. Tästä syystä palkkatukijakson keston mukaan tehdyt arvoinnit saattavat pitkälti heijastella palkkatuen erilaista vaikuttavuutta työttömien työnhakijoiden eri ryhmissä.

Kaltaistamisella tehtyihin vaikuttavuusarvioihin liittyy aina epävarmuutta tulosten luotettavuudesta. Menetelmä perustuu voimakkaalle oletukselle, jota ei voida suoraan testata. Satunnaistetuissa kokeissa tätä oletusta ei tarvita ja niiden tuloksia voidaankin yleensä pitää luotettavampina. Ruotsissa ja Tanskassa aktiivista työvoimapolitiikkaa arvioidaan nykyään pääosin satunnaistettuja kokeita hyödyntäen. Suomessakin olisi hyvä vihdoin edetä tähän suuntaan.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden arvioinnissa tulisi myös kiinnittää enemmän huomiota toimenpidekokonaisuuksiin tai erilaisten toimenpiteiden limittymiseen. Myös toimenpidekokonaisuuksien arviointi onnistuu parhaiten hyvin suunnitelluilla satunnaistetuilla kokeilla.

Aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnissa tulisi lisäksi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota kustannus–hyötyanalyysiin. Niitä on kansainvälisestikin tehty vähän, osin johtuen analyysiin tarvittavien tietojen puutteesta. Suomessa tulisi pyrkiä keräämään tarvittavia kustannustietoja, jotta toimenpiteiden taloudellista mutta myös laajempaa vaikuttavuutta voitaisiin arvioida uskottavammin ja monipuolisemmin.

LIITETAULUKOT JA -KUVIOT

Liite A: Arviointitulosten liitetaulukot

Liitetaulukko A1 Ennustemalli palkkatuen saamiselle

	Yritys		Muu yksityinen		Kuntasektori	
Nainen	-0.302***	(0.076)	0.292**	(0.097)	0.296***	(0.084)
Ikä 25-30	-0.140	(0.111)	0.171	(0.160)	-0.127	(0.136)
Ikä 31-35	-0.338*	(0.133)	0.247	(0.179)	-0.187	(0.157)
Ikä 36-40	-0.100	(0.148)	0.599**	(0.194)	0.119	(0.171)
Ikä 31-45	-0.095	(0.162)	0.810***	(0.203)	0.388*	(0.177)
Ikä 46-50	-0.076	(0.180)	0.872***	(0.217)	0.470*	(0.191)
Ikä 51-55	-0.079	(0.199)	1.066***	(0.234)	0.740***	(0.205)
Ikä 55-60	-0.620**	(0.232)	0.569*	(0.270)	1.457***	(0.215)
<i>Kansallisuus (suomi)</i>						
Muu	-0.323	(0.218)	-0.170	(0.255)	0.399	(0.236)
<i>Äidinkieli (suomi)</i>						
Kieli: Ruotsi	-0.091	(0.211)	0.122	(0.277)	-0.201	(0.232)
Kieli: Muu	0.340*	(0.169)	-0.177	(0.215)	-0.386	(0.211)
<i>Sivilisaatio (naimaton)</i>						
Avio- tai avoliitossa	0.075	(0.071)	-0.092	(0.093)	-0.135	(0.079)
Eronnut	-0.052	(0.094)	0.156	(0.105)	-0.127	(0.095)
Leski	-0.394	(0.360)	0.347	(0.279)	-0.443	(0.276)
<i>Koulutusaste (perusaste)</i>						
Ylempi toinen aste	-0.261*	(0.131)	-0.204	(0.179)	-0.265	(0.155)
Alin korkea-aste	-0.274	(0.172)	-0.372	(0.231)	-0.431*	(0.201)
Alempi korkeakoulu	-0.448*	(0.184)	-0.350	(0.248)	-0.481*	(0.217)
Ylempi korkeakoulu	-0.691**	(0.213)	-0.566	(0.291)	-0.576*	(0.248)
<i>Koulutusala (yleissivistävä)</i>						
Kasvatustieteellinen	-0.775*	(0.366)	0.097	(0.401)	-0.321	(0.385)
Humanistinen	-0.159	(0.186)	0.312	(0.225)	0.569**	(0.189)
Yhteiskuntatieteellinen	0.394**	(0.139)	0.459*	(0.192)	0.321	(0.169)
Luonnontieteellinen	0.218	(0.216)	0.080	(0.326)	0.400	(0.267)
Tekniikka	0.386**	(0.128)	0.122	(0.185)	0.288	(0.159)
Maa- ja metsätalous	0.264	(0.195)	0.222	(0.259)	0.189	(0.232)
Sosiaali- ja terveysala	-0.992***	(0.209)	-0.018	(0.225)	0.163	(0.185)
Palvelualat	0.008	(0.145)	0.383*	(0.187)	0.392*	(0.162)
Nainen # Alle 3-vuotiaiden lasten lkm	0.097	(0.157)	-0.058	(0.180)	0.022	(0.149)
Nainen # Alle 7-vuotiaiden lasten lkm	-0.116	(0.117)	-0.084	(0.127)	-0.106	(0.107)
Nainen # Alle 18-vuotiaiden lasten lkm	-0.019	(0.054)	-0.070	(0.059)	0.100*	(0.049)
<i>Ammatti (johtaja)</i>						
Erityisasiantuntijat	-0.388	(0.245)	-0.732*	(0.366)	0.421	(0.441)
Asiantuntijat	-0.347	(0.249)	-0.544	(0.367)	0.514	(0.441)
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	-0.331	(0.256)	-0.541	(0.370)	0.611	(0.444)
Palvelu- ja myyntityöntekijät	-0.508*	(0.254)	-0.665	(0.368)	0.556	(0.442)
Maanviljelijät, metsätyöntekijät ym.	-0.540	(0.309)	-0.861*	(0.417)	0.381	(0.475)
Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät	-0.579*	(0.250)	-0.680	(0.368)	0.336	(0.443)
Prosessi- ja kuljetustyöntekijät	-0.513*	(0.257)	-0.989**	(0.383)	0.580	(0.447)
Muut työntekijät	-0.626*	(0.260)	-0.667	(0.371)	0.612	(0.444)
<i>Maakunta (Uusimaa)</i>						
Varsinais-Suomi	0.207	(0.120)	0.834***	(0.150)	0.156	(0.139)
Satakunta	0.469**	(0.149)	0.333	(0.209)	0.445**	(0.154)
Kanta-Häme	-0.127	(0.190)	0.165	(0.243)	0.002	(0.194)
Pirkanmaa	0.539***	(0.099)	0.218	(0.151)	-0.025	(0.124)
Päijät-Häme	-0.154	(0.167)	0.514**	(0.188)	-0.066	(0.168)
Kymenlaakso	0.213	(0.188)	0.833***	(0.205)	0.809***	(0.157)
Etelä-Karjala	0.062	(0.227)	0.812***	(0.223)	-0.248	(0.254)
Etelä-Savo	0.455**	(0.171)	0.661**	(0.216)	0.280	(0.187)
Pohjois-Savo	0.312*	(0.134)	0.417*	(0.179)	0.114	(0.153)
Pohjois-Karjala	0.803***	(0.137)	0.841***	(0.174)	0.201	(0.162)
Keski-Suomi	0.959***	(0.117)	0.841***	(0.165)	0.630***	(0.134)
Etelä-Pohjanmaa	0.366*	(0.162)	0.290	(0.226)	-0.192	(0.200)
Pohjanmaa	0.057	(0.194)	0.140	(0.281)	0.443*	(0.193)
Keski-Pohjanmaa	0.588*	(0.240)	0.844**	(0.287)	0.197	(0.273)
Pohjois-Pohjanmaa	0.543***	(0.107)	0.800***	(0.141)	0.473***	(0.117)
Kainuu	0.019	(0.239)	1.302***	(0.205)	0.320	(0.218)
Lappi	0.560***	(0.146)	-0.046	(0.235)	0.158	(0.168)
<i>Työllisyysstatus t-1 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	-0.157	(0.229)	0.350	(0.306)	0.331	(0.257)
3:Työtön	-0.245	(0.306)	0.586	(0.302)	0.103	(0.322)
4:Eläkeläinen	-0.004	(0.611)	-0.183	(0.833)	-0.051	(0.716)
5:Muu	-0.200	(0.267)	0.129	(0.246)	0.595**	(0.225)
<i>Työllisyysstatus t-2 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	0.005	(0.116)	0.131	(0.156)	0.259	(0.136)
3:Työtön	-0.167	(0.120)	-0.033	(0.145)	0.137	(0.132)
4:Eläkeläinen	0.014	(0.309)	-0.391	(0.463)	-0.249	(0.380)
5:Muu	-0.201	(0.154)	-0.105	(0.157)	-0.039	(0.143)
<i>Työllisyysstatus t-3 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	-0.002	(0.130)	-0.006	(0.162)	-0.212	(0.140)

3:Työtön	-0.159	(0.142)	0.166	(0.160)	-0.026	(0.145)
4:Eläkeläinen	0.345	(0.332)	-0.004	(0.506)	0.446	(0.378)
5:Muu	0.194	(0.160)	0.519**	(0.163)	-0.060	(0.152)
<i>Työllisyysstatus t-4 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	0.087	(0.130)	0.247	(0.159)	0.040	(0.141)
3:Työtön	0.265	(0.146)	0.043	(0.160)	0.049	(0.147)
4:Eläkeläinen	0.550	(0.345)	-0.619	(0.595)	-0.096	(0.452)
5:Muu	0.133	(0.166)	0.042	(0.163)	0.178	(0.151)
<i>Työllisyysstatus t-5 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	-0.066	(0.120)	0.076	(0.152)	0.203	(0.136)
3:Työtön	0.129	(0.137)	0.028	(0.153)	0.082	(0.140)
4:Eläkeläinen	0.450	(0.404)	0.030	(0.606)	0.102	(0.487)
5:Muu	0.019	(0.157)	0.012	(0.162)	-0.011	(0.149)
<i>Työllisyysstatus t-6 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	0.136	(0.116)	0.026	(0.150)	0.078	(0.133)
3:Työtön	0.108	(0.134)	0.051	(0.151)	0.046	(0.139)
4:Eläkeläinen	-0.741	(0.452)	-0.014	(0.480)	-0.613	(0.495)
5:Muu	-0.076	(0.149)	-0.091	(0.156)	-0.193	(0.145)
Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.073	(0.057)	0.111	(0.059)	0.136*	(0.054)
2:Työllinen # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.074	(0.045)	-0.245***	(0.062)	-0.197***	(0.049)
3:Työtön # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.042	(0.059)	-0.199**	(0.062)	-0.099	(0.061)
4:Eläkeläinen # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.009	(0.109)	-0.082	(0.157)	-0.039	(0.125)
5:Muu # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.058	(0.057)	-0.153**	(0.054)	-0.182***	(0.048)
Työkuukaudet t-1	-0.009	(0.013)	0.027	(0.016)	0.031*	(0.014)
Työkuukaudet t-2	0.031*	(0.013)	-0.001	(0.017)	-0.018	(0.015)
Työkuukaudet t-3	-0.002	(0.015)	-0.011	(0.018)	0.013	(0.016)
Työkuukaudet t-4	0.026	(0.015)	-0.024	(0.018)	-0.030	(0.016)
Työkuukaudet t-5	-0.010	(0.016)	0.014	(0.019)	-0.005	(0.017)
Työkuukaudet t-6	-0.011	(0.015)	-0.030	(0.020)	-0.034*	(0.017)
Työkuukausien keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.036	(0.033)	0.073	(0.041)	0.061	(0.035)
Työttömyyskuukaudet t-1	0.041**	(0.013)	0.016	(0.016)	0.012	(0.014)
Työttömyyskuukaudet t-2	0.041**	(0.013)	0.031*	(0.015)	-0.021	(0.014)
Työttömyyskuukaudet t-3	0.004	(0.016)	-0.002	(0.016)	0.024	(0.015)
Työttömyyskuukaudet t-4	-0.002	(0.017)	-0.001	(0.017)	0.002	(0.016)
Työttömyyskuukaudet t-5	-0.016	(0.017)	0.012	(0.017)	-0.018	(0.016)
Työttömyyskuukaudet t-6	0.006	(0.016)	-0.035*	(0.016)	-0.001	(0.015)
Työttömyyskuukausien keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	-0.110**	(0.042)	0.083*	(0.042)	0.019	(0.039)
Ansiotulot t-1	0.046	(0.091)	0.068	(0.114)	0.180	(0.101)
Ansiotulot t-2	0.116	(0.113)	0.242	(0.136)	0.088	(0.121)
Ansiotulot t-3	0.096	(0.118)	-0.010	(0.134)	0.029	(0.124)
Ansiotulot t-4	-0.089	(0.116)	0.252	(0.140)	0.092	(0.127)
Ansiotulot t-5	0.000	(0.118)	-0.080	(0.141)	0.126	(0.131)
Ansiotulot t-6	-0.062	(0.107)	0.245	(0.134)	0.371**	(0.126)
Ansiotulojen keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.029	(0.218)	-1.160***	(0.284)	-1.045***	(0.255)
Työtulot t-1	-0.175**	(0.053)	-0.335***	(0.071)	-0.395***	(0.061)
Työtulot t-2	-0.093	(0.060)	-0.198**	(0.074)	-0.050	(0.065)
Työtulot t-3	-0.103	(0.072)	0.040	(0.080)	0.024	(0.073)
Työtulot t-4	-0.013	(0.076)	-0.146	(0.084)	0.056	(0.076)
Työtulot t-5	0.007	(0.077)	-0.050	(0.086)	-0.147	(0.077)
Työtulot t-6	0.015	(0.071)	-0.022	(0.079)	-0.009	(0.071)
Päiviä työttömyysjakson alusta palkkatuen alkuun	0.182	(0.140)	0.192	(0.185)	0.142	(0.167)
Päiviä työttömyysjakson alusta palkkatuen alkuun^2	-0.055	(0.078)	-0.066	(0.095)	-0.047	(0.085)
<i>Asiantuntijapalvelun tarve (työnvälitys- ja yrityspalvelut)</i>						
2:Osaamisen kehittämispalvelut			0.733***	(0.103)	0.830***	(0.086)
3:Tuetun työllistämisen palvelut	-0.081	(0.120)	0.706***	(0.144)	0.621***	(0.132)
4:Etuusasiakkaat			-1.385*	(0.593)	-0.677*	(0.335)
5: Puuttuva	0.085	(0.086)	0.382**	(0.129)	0.547***	(0.106)
<i>Suunnitelman laji</i>						
1:Työllistymissuunnitelma	1.006***	(0.096)				
3:Aktivointisuunnitelma			-0.640***	(0.170)	-0.114	(0.152)
4:Kotoutumissuunnitelma					0.203	(1.071)
5: Puuttuva			-0.692***	(0.128)	-0.590***	(0.114)
Työttömyysjakson alkamispäivä	-0.001***	(0.000)	-0.001**	(0.000)	-0.001***	(0.000)
Ainakin yksi diagnoosi	0.440**	(0.140)	0.446**	(0.166)	0.100	(0.165)
<i>Suunnitelmassa sovitut tehtävät</i>						
Työnhaku	-0.459***	(0.073)	-0.162	(0.094)	0.040	(0.086)
Koulutus	-0.422***	(0.075)	-0.389***	(0.096)	-0.419***	(0.085)
Palkkatuki	2.645***	(0.065)	1.973***	(0.087)	2.089***	(0.077)
Muu	-0.104	(0.069)	-0.162	(0.091)	-0.252**	(0.081)
Log avoimien työpaikkojen lkm	0.009	(0.016)	-0.015	(0.020)	-0.044*	(0.017)
Havaintojen lkm	98275		97596		97934	

Taulukossa esitetään kertoimet ja keskivirheet logit-mallista, jossa selitettävänä muuttujana on palkkatuen saaminen

Liitetaulukko A2 Keskiarvojen ja varianssien standardoidut erot

	Yritykset		Muu yksityinen		Kuntasektori	
	Keski- arvojen ero, kaltais- tettu	Varians- sien ero, kaltais- tettu	Keski- arvojen ero, kaltais- tettu	Varians- sien ero, kaltais- tettu	Keski- arvojen ero, kaltais- tettu	Varians- sien ero, kaltais- tettu
Nainen	-0.051	0.987	-0.010	1.006	0.006	0.997
Ikä 25-30	0.003	1.007	-0.005	0.989	0.025	1.058
Ikä 31-35	-0.012	0.973	-0.038	0.910	0.030	1.075
Ikä 36-40	0.004	1.009	0.010	1.028	-0.003	0.993
Ikä 31-45	0.011	1.022	0.078	1.195	0.034	1.067
Ikä 46-50	-0.016	0.970	-0.014	0.971	-0.020	0.965
Ikä 51-55	0.028	1.065	-0.049	0.905	-0.028	0.953
Ikä 55-60	0.003	1.011	0.021	1.037	-0.054	0.831
<i>Kansallisuus (suomi)</i>						
Muu	0.026	1.161	-0.030	0.881	-0.020	0.913
<i>Äidinkieli (suomi)</i>						
Kieli: Ruotsi	-0.005	0.965	0.000	1.000	-0.008	0.942
Kieli: Muu	0.011	1.044	0.007	1.025	0.034	1.133
<i>Sivilisaatio</i>						
Avio- tai avoliitossa	0.033	1.016	-0.039	0.982	0.015	1.011
Eronnut	-0.033	0.928	0.028	1.051	-0.026	0.962
Leski	0.027	1.497	0.021	1.211	0.008	1.058
<i>Koulutusaste</i>						
Ylempi toinen aste	0.004	0.999	-0.002	1.000	-0.025	1.007
Alin korkea-aste	-0.002	0.995	-0.008	0.977	-0.014	0.962
Alempi korkeakoulu	-0.032	0.920	0.006	1.020	0.061	1.225
Ylempi korkeakoulu	0.006	1.026	0.036	1.187	0.022	1.116
<i>Koulutusala</i>						
Kasvatustieteellinen	0.018	1.284	-0.018	0.819	0.035	1.495
Humanistinen	-0.045	0.804	0.000	1.000	-0.009	0.966
Yhteiskuntatieteellinen	-0.055	0.919	-0.006	0.988	0.027	1.046
Luonnontieteellinen	0.004	1.028	0.025	1.207	-0.032	0.793
Tekniikka	0.032	1.020	0.011	1.015	-0.076	0.910
Maa- ja metsätalous	0.028	1.161	0.014	1.081	0.083	1.627
Sosiaali- ja terveysala	0.030	1.228	0.028	1.103	-0.005	0.982
Palvelualat	-0.017	0.954	-0.004	0.992	0.032	1.064
Nainen # Alle 3-vuotiaiden lasten lkm	-0.012	0.914	-0.006	1.045	0.053	1.079
Nainen # Alle 7-vuotiaiden lasten lkm	-0.010	0.976	-0.017	0.988	0.033	1.027
Nainen # Alle 18-vuotiaiden lasten lkm	-0.038	0.895	0.033	1.104	0.069	1.240
<i>Ammatti</i>						
Erityisasiantuntijat	0.035	1.071	-0.005	0.988	-0.010	0.974
Asiantuntijat	-0.023	0.949	-0.037	0.913	0.010	1.027
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	0.000	1.000	-0.010	0.974	-0.003	0.992
Palvelu- ja myyntityöntekijät	-0.024	0.959	0.045	1.058	-0.005	0.994
Maanviljelijät, metsätyöntekijät ym.	0.000	1.000	0.034	1.226	0.019	1.112
Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät	0.015	1.019	-0.002	0.996	0.019	1.034
Prosessi- ja kuljetustyöntekijät	0.004	1.011	0.025	1.079	-0.013	0.953
Muut työntekijät	0.006	1.018	-0.042	0.929	-0.022	0.963
<i>Maakunta</i>						
Varsinais-Suomi	0.027	1.098	-0.010	0.967	0.041	1.127
Satakunta	-0.009	0.960	0.014	1.059	-0.011	0.946
Kanta-Häme	0.021	1.153	0.035	1.234	0.000	1.000
Pirkanmaa	0.038	1.085	-0.011	0.972	-0.038	0.902
Päijät-Häme	0.004	1.020	0.028	1.142	-0.005	0.981
Kymenlaakso	0.000	1.000	0.025	1.112	-0.005	0.975
Etelä-Karjala	-0.010	0.924	0.000	1.000	0.101	1.907
Etelä-Savo	0.007	1.040	0.004	1.024	-0.006	0.972
Pohjois-Savo	0.022	1.091	-0.034	0.879	-0.067	0.789
Pohjois-Karjala	0.065	1.309	0.004	1.015	0.025	1.089
Keski-Suomi	-0.067	0.833	-0.014	0.958	-0.035	0.897
Etelä-Pohjanmaa	-0.029	0.867	-0.005	0.972	-0.041	0.806
Pohjanmaa	-0.039	0.792	-0.026	0.877	0.008	1.061
Keski-Pohjanmaa	0.011	1.099	-0.007	0.945	0.016	1.131
Pohjois-Pohjanmaa	-0.054	0.883	0.002	1.005	0.086	1.223
Kainuu	0.054	1.683	-0.052	0.738	0.053	1.280
Lappi	0.054	1.295	0.063	1.378	-0.025	0.866
<i>Työllisyysstatus t-1</i>						
2:Työllinen	0.033	1.013	0.034	1.028	0.007	1.009
3:Työtön	-0.004	0.992	-0.030	0.938	-0.036	0.938
4:Eläkeläinen	0.028	1.184	-0.058	0.714	-0.022	0.860
5:Muu	-0.004	0.990	-0.055	0.941	0.000	1.000
<i>Työllisyysstatus t-2</i>						
2:Työllinen	0.040	1.013	0.031	1.022	-0.026	0.972
3:Työtön	-0.035	0.978	0.021	1.014	-0.017	0.995
4:Eläkeläinen	-0.009	0.932	-0.015	0.876	0.000	1.000
5:Muu	-0.010	0.966	-0.063	0.893	0.028	1.055
<i>Työllisyysstatus t-3</i>						
2:Työllinen	-0.013	1.005	0.033	1.008	0.026	1.016
3:Työtön	0.053	1.087	0.024	1.023	-0.032	0.981
4:Eläkeläinen	-0.039	0.746	-0.015	0.876	0.029	1.497
5:Muu	-0.017	0.945	-0.034	0.933	0.003	1.005
<i>Työllisyysstatus t-4</i>						
2:Työllinen	-0.035	1.025	0.050	1.002	0.000	1.000
3:Työtön	0.047	1.090	-0.014	0.984	0.028	1.028
4:Eläkeläinen	0.005	1.043	-0.040	0.669	-0.014	0.834

5:Muu	-0.003	0.990	-0.039	0.921	0.000	1.000
<i>Työllisyysstatus t-5</i>						
2:Työllinen	-0.001	1.001	0.049	1.002	-0.015	0.995
3:Työtön	0.005	1.009	-0.046	0.952	-0.020	0.985
4:Eläkeläinen	0.019	1.212	-0.027	0.729	0.015	1.249
5:Muu	0.005	1.020	0.005	1.012	0.055	1.137
<i>Työllisyysstatus t-6</i>						
2:Työllinen	-0.013	1.006	0.027	1.004	-0.030	0.988
3:Työtön	0.023	1.041	-0.027	0.976	0.027	1.020
4:Eläkeläinen	0.008	1.110	-0.040	0.602	-0.078	0.471
5:Muu	-0.008	0.971	-0.018	0.954	0.019	1.048
Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.034	1.021	0.082	0.911	-0.042	0.977
2:Työllinen # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.042	1.039	0.037	1.014	-0.007	0.948
3:Työtön # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.003	1.013	-0.016	1.000	-0.064	0.837
4:Eläkeläinen # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.038	1.336	-0.065	0.623	-0.024	0.839
5:Muu # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.013	0.942	-0.024	0.969	-0.005	0.972
Työkuukaudet t-1	0.039	0.988	0.033	0.954	-0.061	0.872
Työkuukaudet t-2	0.027	0.997	0.065	1.013	-0.041	0.938
Työkuukaudet t-3	0.034	0.968	0.047	0.981	-0.008	0.932
Työkuukaudet t-4	-0.024	1.018	0.063	0.939	0.007	0.935
Työkuukaudet t-5	0.002	0.978	0.039	0.946	-0.028	0.929
Työkuukaudet t-6	0.027	1.003	0.049	0.963	-0.047	0.952
Työkuukausien keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.034	0.949	0.064	0.935	-0.052	0.825
Työttömyyskuukaudet t-1	-0.013	0.966	-0.010	0.892	-0.034	0.877
Työttömyyskuukaudet t-2	0.006	1.030	-0.018	0.893	-0.039	0.956
Työttömyyskuukaudet t-3	0.042	1.110	-0.008	0.985	-0.062	0.875
Työttömyyskuukaudet t-4	0.010	1.017	-0.045	0.824	-0.053	0.845
Työttömyyskuukaudet t-5	-0.004	1.014	-0.048	0.838	-0.004	0.903
Työttömyyskuukaudet t-6	0.012	1.010	-0.035	0.962	-0.027	0.882
Työttömyyskuukausien keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.001	0.936	-0.050	0.775	-0.015	0.735
Ansiotulot t-1	0.016	0.919	0.087	0.803	0.046	0.695
Ansiotulot t-2	0.012	0.955	0.092	0.837	0.044	0.803
Ansiotulot t-3	0.024	0.900	0.091	0.839	0.054	0.848
Ansiotulot t-4	0.006	0.974	0.087	0.872	0.007	0.948
Ansiotulot t-5	0.029	0.974	0.044	0.991	-0.003	0.904
Ansiotulot t-6	0.038	0.978	0.057	0.947	-0.023	0.932
Ansiotulojen keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.038	0.960	0.094	0.849	0.025	0.807
Työtulot t-1	0.040	0.905	0.053	0.931	0.019	0.857
Työtulot t-2	0.028	0.934	0.071	0.986	0.045	0.944
Työtulot t-3	0.011	0.946	0.063	0.936	0.075	0.909
Työtulot t-4	-0.019	1.012	0.095	0.932	0.044	0.920
Työtulot t-5	0.013	0.998	0.059	0.958	0.007	0.940
Työtulot t-6	0.025	0.992	0.070	0.978	-0.018	0.947
Päiviä työttömyysjakson alusta palkkatuen alkuun	-0.022	0.981	-0.060	1.056	-0.056	1.066
Päiviä työttömyysjakson alusta palkkatuen alkuun^2	-0.019	0.946	-0.028	1.099	-0.022	1.009
<i>Asiantuntijapalvelun tarve</i>						
2:Osaamisen kehittämisspalvelut			0.042	1.006	0.010	1.001
3:Tuetun työllistämisen palvelut	-0.028	0.916	-0.056	0.892	-0.084	0.875
4:Etuusasiakkaat			-0.025	0.771	0.020	1.498
5: Puuttuva	0.023	1.056	-0.014	0.972	0.006	1.015
<i>Suunnitelman laji</i>						
1:Työllistymissuunnitelma	-0.005	1.008	0.003	1.011	0.040	1.168
3:Aktivointisuunnitelma			0.000	1.000	-0.021	0.968
4:Kotoutumissuunnitelma			-0.012	0.982		
5: Puuttuva						
Työttömyysjakson alkamispäivä	-0.029	1.074	-0.084	1.019	-0.085	1.050
Ainakin yksi diagnoosi	0.009	1.039	-0.084	0.689	-0.041	0.850
<i>Suunnitelmassa sovitut tehtävät</i>						
Työnhaku	-0.027	1.014	0.064	0.979	-0.021	1.006
Koulutus	-0.013	0.977	0.059	1.111	-0.034	0.948
Palkkatuki	0.001	1.000	0.073	1.036	0.063	1.023
Muu	-0.016	0.978	-0.056	0.939	0.009	1.010
Log avoimien työpaikkojen lkm	0.029	0.931	-0.001	0.900	0.008	0.955
Absoluuttisten arvojen keskiarvo	0.021	1.016	0.035	0.968	0.029	0.996
Maksimi	0.067	1.683	0.095	1.378	0.101	1.907

Liitetaulukko A3 Ehdollisen riippumattomuusoletuksen arviointi, yritykset

	Työtulot 2010	Työkuukaudet 2010	Työttömyyskuukaudet 2010
Kaikki			
ATT	-1.262*** (0.557)	0.116 (0.208)	-0.189 (0.157)
N	39591	39587	39587
N Vertailuryhmä	37971	37971	37971
N Kohderyhmä	1620	1616	1616
Naiset			
ATT	-0.651 (0.695)	-0.184 (0.316)	0.020 (0.203)
N	21679	21679	21679
N Vertailuryhmä	20996	20996	20996
N Kohderyhmä	683	683	683
Miehet			
ATT	-0.023 (0.745)	0.164 (0.269)	-0.242 (0.224)
N	17823	17823	17823
N Vertailuryhmä	16890	16890	16890
N Kohderyhmä	933	933	933

Liitetaulukko A4 Ehdollisen riippumattomuusoletuksen arviointi, muu yksityinen sektori

	Työtulot 2010	Työkuukaudet 2010	Työttömyyskuukaudet 2010
Kaikki			
ATT	-0.980* (0.412)	0.063 (0.223)	-0.624** (0.208)
N	30517	30517	30517
N Vertailuryhmä	29553	29553	29553
N Kohderyhmä	964	964	964
Naiset			
ATT	-1.307* (0.517)	0.035 (0.302)	-0.122 (0.243)
N	16684	16684	16684
N Vertailuryhmä	16086	16086	16086
N Kohderyhmä	598	598	598
Miehet			
ATT	-0.284 (0.666)	0.388 (0.375)	-0.254 (0.392)
N	13762	13762	13762
N Vertailuryhmä	13396	13396	13396
N Kohderyhmä	366	366	366

Liitetaulukko A5 Ehdollisen riippumattomuusoletuksen arviointi, kuntasektori

	Työtulot 2010	Työkuukaudet 2010	Työttömyyskuukaudet 2010
Kaikki			
ATT	-0.811 (0.433)	0.160 (.220)	-0.071 (0.153)
N	29904	29904	29904
N Vertailuryhmä	28629	28629	28629
N Kohderyhmä	1275	1275	1275
Naiset			
ATT	-0.388 (0.527)	0.229 (0.272)	-0.24 (0.173)
N	16345	16345	16345
N Vertailuryhmä	15516	15516	15516
N Kohderyhmä	829	829	829
Miehet			
ATT	-0.757 (0.829)	0.3 (0.358)	-0.063 (0.29)
N	13556	13556	13556
N Vertailuryhmä	13110	13110	13110
N Kohderyhmä	446	446	446

Liitetaulukko A6 Ennustemalli palkkatuen saamiselle vuonna 2015

	Yritys		Muu yksityinen		Kuntasektori	
Nainen	-0.302***	(0.076)	0.292**	(0.097)	0.296***	(0.084)
Ikä 25-30	-0.140	(0.111)	0.171	(0.160)	-0.127	(0.136)
Ikä 31-35	-0.338*	(0.133)	0.247	(0.179)	-0.187	(0.157)
Ikä 36-40	-0.100	(0.148)	0.599**	(0.194)	0.119	(0.171)
Ikä 31-45	-0.095	(0.162)	0.810***	(0.203)	0.388*	(0.177)
Ikä 46-50	-0.076	(0.180)	0.872***	(0.217)	0.470*	(0.191)
Ikä 51-55	-0.079	(0.199)	1.066***	(0.234)	0.740***	(0.205)
Ikä 55-60	-0.620**	(0.232)	0.569*	(0.270)	1.457***	(0.215)
<i>Kansallisuus (suomi)</i>						
Muu	-0.323	(0.218)	-0.170	(0.255)	0.399	(0.236)
<i>Äidinkieli (suomi)</i>						
Kieli: Ruotsi	-0.091	(0.211)	0.122	(0.277)	-0.201	(0.232)
Kieli: Muu	0.340*	(0.169)	-0.177	(0.215)	-0.386	(0.211)
<i>Sivilisaatio (naimaton)</i>						
Avio- tai avoliitossa	0.075	(0.071)	-0.092	(0.093)	-0.135	(0.079)
Eronnut	-0.052	(0.094)	0.156	(0.105)	-0.127	(0.095)
Leski	-0.394	(0.360)	0.347	(0.279)	-0.443	(0.276)
<i>Koulutusaste (perusaste)</i>						
Ylempi toinen aste	-0.261*	(0.131)	-0.204	(0.179)	-0.265	(0.155)
Alin korkea-aste	-0.274	(0.172)	-0.372	(0.231)	-0.431*	(0.201)
Alempi korkeakoulu	-0.448*	(0.184)	-0.350	(0.248)	-0.481*	(0.217)
Ylempi korkeakoulu	-0.691**	(0.213)	-0.566	(0.291)	-0.576*	(0.248)
<i>Koulutusala (yleissivistävä)</i>						
Kasvatustieteellinen	-0.775*	(0.366)	0.097	(0.401)	-0.321	(0.385)
Humanistinen	-0.159	(0.186)	0.312	(0.225)	0.569**	(0.189)
Yhteiskuntatieteellinen	0.394**	(0.139)	0.459*	(0.192)	0.321	(0.169)
Luonnontieteellinen	0.218	(0.216)	0.080	(0.326)	0.400	(0.267)
Tekniikka	0.386**	(0.128)	0.122	(0.185)	0.288	(0.159)
Maa- ja metsätalous	0.264	(0.195)	0.222	(0.259)	0.189	(0.232)
Sosiaali- ja terveysala	-0.992***	(0.209)	-0.018	(0.225)	0.163	(0.185)
Palvelualat	0.008	(0.145)	0.383*	(0.187)	0.392*	(0.162)
Nainen # Alle 3-vuotiaiden lasten lkm	0.097	(0.157)	-0.058	(0.180)	0.022	(0.149)
Nainen # Alle 7-vuotiaiden lasten lkm	-0.116	(0.117)	-0.084	(0.127)	-0.106	(0.107)
Nainen # Alle 18-vuotiaiden lasten lkm	-0.019	(0.054)	-0.070	(0.059)	0.100*	(0.049)
<i>Ammatti (johtaja)</i>						
Erityisasiantuntijat	-0.388	(0.245)	-0.732*	(0.366)	0.421	(0.441)
Asiantuntijat	-0.347	(0.249)	-0.544	(0.367)	0.514	(0.441)
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	-0.331	(0.256)	-0.541	(0.370)	0.611	(0.444)
Palvelu- ja myyntityöntekijät	-0.508*	(0.254)	-0.665	(0.368)	0.556	(0.442)
Maanviljelijät, metsätyöntekijät ym.	-0.540	(0.309)	-0.861*	(0.417)	0.381	(0.475)
Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät	-0.579*	(0.250)	-0.680	(0.368)	0.336	(0.443)
Prosessi- ja kuljetustyöntekijät	-0.513*	(0.257)	-0.989**	(0.383)	0.580	(0.447)
Muut työntekijät	-0.626*	(0.260)	-0.667	(0.371)	0.612	(0.444)
<i>Maakunta (Uusimaa)</i>						
Varsinais-Suomi	0.207	(0.120)	0.834***	(0.150)	0.156	(0.139)
Satakunta	0.469**	(0.149)	0.333	(0.209)	0.445**	(0.154)
Kanta-Häme	-0.127	(0.190)	0.165	(0.243)	0.002	(0.194)
Pirkanmaa	0.539***	(0.099)	0.218	(0.151)	-0.025	(0.124)
Päijät-Häme	-0.154	(0.167)	0.514**	(0.188)	-0.066	(0.168)
Kymenlaakso	0.213	(0.188)	0.833***	(0.205)	0.809***	(0.157)
Etelä-Karjala	0.062	(0.227)	0.812***	(0.223)	-0.248	(0.254)
Etelä-Savo	0.455**	(0.171)	0.661**	(0.216)	0.280	(0.187)
Pohjois-Savo	0.312*	(0.134)	0.417*	(0.179)	0.114	(0.153)
Pohjois-Karjala	0.803***	(0.137)	0.841***	(0.174)	0.201	(0.162)
Keski-Suomi	0.959***	(0.117)	0.841***	(0.165)	0.630***	(0.134)
Etelä-Pohjanmaa	0.366*	(0.162)	0.290	(0.226)	-0.192	(0.200)
Pohjanmaa	0.057	(0.194)	0.140	(0.281)	0.443*	(0.193)
Keski-Pohjanmaa	0.588*	(0.240)	0.844**	(0.287)	0.197	(0.273)
Pohjois-Pohjanmaa	0.543***	(0.107)	0.800***	(0.141)	0.473***	(0.117)
Kainuu	0.019	(0.239)	1.302***	(0.205)	0.320	(0.218)
Lappi	0.560***	(0.146)	-0.046	(0.235)	0.158	(0.168)
<i>Työllisyysstatus t-1 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	-0.157	(0.229)	0.350	(0.306)	0.331	(0.257)
3:Työtön	-0.245	(0.306)	0.586	(0.302)	0.103	(0.322)
4:Eläkeläinen	-0.004	(0.611)	-0.183	(0.833)	-0.051	(0.716)
5:Muu	-0.200	(0.267)	0.129	(0.246)	0.595**	(0.225)
<i>Työllisyysstatus t-2 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	0.005	(0.116)	0.131	(0.156)	0.259	(0.136)
3:Työtön	-0.167	(0.120)	-0.033	(0.145)	0.137	(0.132)
4:Eläkeläinen	0.014	(0.309)	-0.391	(0.463)	-0.249	(0.380)
5:Muu	-0.201	(0.154)	-0.105	(0.157)	-0.039	(0.143)
<i>Työllisyysstatus t-3 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	-0.002	(0.130)	-0.006	(0.162)	-0.212	(0.140)
3:Työtön	-0.159	(0.142)	0.166	(0.160)	-0.026	(0.145)
4:Eläkeläinen	0.345	(0.332)	-0.004	(0.506)	0.446	(0.378)
5:Muu	0.194	(0.160)	0.519**	(0.163)	-0.060	(0.152)
<i>Työllisyysstatus t-4 (opiskelija)</i>						

2:Työllinen	0.087	(0.130)	0.247	(0.159)	0.040	(0.141)
3:Työtön	0.265	(0.146)	0.043	(0.160)	0.049	(0.147)
4:Eläkeläinen	0.550	(0.345)	-0.619	(0.595)	-0.096	(0.452)
5:Muu	0.133	(0.166)	0.042	(0.163)	0.178	(0.151)
<i>Työllisyysstatus t-5 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	-0.066	(0.120)	0.076	(0.152)	0.203	(0.136)
3:Työtön	0.129	(0.137)	0.028	(0.153)	0.082	(0.140)
4:Eläkeläinen	0.450	(0.404)	0.030	(0.606)	0.102	(0.487)
5:Muu	0.019	(0.157)	0.012	(0.162)	-0.011	(0.149)
<i>Työllisyysstatus t-6 (opiskelija)</i>						
2:Työllinen	0.136	(0.116)	0.026	(0.150)	0.078	(0.133)
3:Työtön	0.108	(0.134)	0.051	(0.151)	0.046	(0.139)
4:Eläkeläinen	-0.741	(0.452)	-0.014	(0.480)	-0.613	(0.495)
5:Muu	-0.076	(0.149)	-0.091	(0.156)	-0.193	(0.145)
Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.073	(0.057)	0.111	(0.059)	0.136*	(0.054)
2:Työllinen # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.074	(0.045)	-0.245***	(0.062)	-0.197***	(0.049)
3:Työtön # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.042	(0.059)	-0.199**	(0.062)	-0.099	(0.061)
4:Eläkeläinen # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.009	(0.109)	-0.082	(0.157)	-0.039	(0.125)
5:Muu # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.058	(0.057)	-0.153**	(0.054)	-0.182***	(0.048)
Työkuukaudet t-1	-0.009	(0.013)	0.027	(0.016)	0.031*	(0.014)
Työkuukaudet t-2	0.031*	(0.013)	-0.001	(0.017)	-0.018	(0.015)
Työkuukaudet t-3	-0.002	(0.015)	-0.011	(0.018)	0.013	(0.016)
Työkuukaudet t-4	0.026	(0.015)	-0.024	(0.018)	-0.030	(0.016)
Työkuukaudet t-5	-0.010	(0.016)	0.014	(0.019)	-0.005	(0.017)
Työkuukaudet t-6	-0.011	(0.015)	-0.030	(0.020)	-0.034*	(0.017)
Työkuukausien keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.036	(0.033)	0.073	(0.041)	0.061	(0.035)
Työttömyyskuukaudet t-1	0.041**	(0.013)	0.016	(0.016)	0.012	(0.014)
Työttömyyskuukaudet t-2	0.041**	(0.013)	0.031*	(0.015)	-0.021	(0.014)
Työttömyyskuukaudet t-3	0.004	(0.016)	-0.002	(0.016)	0.024	(0.015)
Työttömyyskuukaudet t-4	-0.002	(0.017)	-0.001	(0.017)	0.002	(0.016)
Työttömyyskuukaudet t-5	-0.016	(0.017)	0.012	(0.017)	-0.018	(0.016)
Työttömyyskuukaudet t-6	0.006	(0.016)	-0.035*	(0.016)	-0.001	(0.015)
Työttömyyskuukausien keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	-0.110**	(0.042)	0.083*	(0.042)	0.019	(0.039)
Ansiotulot t-1	0.046	(0.091)	0.068	(0.114)	0.180	(0.101)
Ansiotulot t-2	0.116	(0.113)	0.242	(0.136)	0.088	(0.121)
Ansiotulot t-3	0.096	(0.118)	-0.010	(0.134)	0.029	(0.124)
Ansiotulot t-4	-0.089	(0.116)	0.252	(0.140)	0.092	(0.127)
Ansiotulot t-5	0.000	(0.118)	-0.080	(0.141)	0.126	(0.131)
Ansiotulot t-6	-0.062	(0.107)	0.245	(0.134)	0.371**	(0.126)
Ansiotulojen keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.029	(0.218)	-1.160***	(0.284)	-1.045***	(0.255)
Työtulot t-1	-0.175**	(0.053)	-0.335***	(0.071)	-0.395***	(0.061)
Työtulot t-2	-0.093	(0.060)	-0.198**	(0.074)	-0.050	(0.065)
Työtulot t-3	-0.103	(0.072)	0.040	(0.080)	0.024	(0.073)
Työtulot t-4	-0.013	(0.076)	-0.146	(0.084)	0.056	(0.076)
Työtulot t-5	0.007	(0.077)	-0.050	(0.086)	-0.147	(0.077)
Työtulot t-6	0.015	(0.071)	-0.022	(0.079)	-0.009	(0.071)
Päiviä työttömyysjakson alusta palkkatuen alkuun	0.182	(0.140)	0.192	(0.185)	0.142	(0.167)
Päiviä työttömyysjakson alusta palkkatuen alkuun^2	-0.055	(0.078)	-0.066	(0.095)	-0.047	(0.085)
<i>Asiantuntijapalvelun tarve (työnvälitys- ja yrityspalvelut)</i>						
2:Osaamisen kehittämispalvelut			0.733***	(0.103)	0.830***	(0.086)
3:Tuetun työllistämisen palvelut	-0.081	(0.120)	0.706***	(0.144)	0.621***	(0.132)
4:Etuusasiakkaat			-1.385*	(0.593)	-0.677*	(0.335)
5: Puuttuva	0.085	(0.086)	0.382**	(0.129)	0.547***	(0.106)
<i>Suunnitelman laji</i>						
1:Työllistymissuunnitelma	1.006***	(0.096)				
3:Aktivointisuunnitelma			-0.640***	(0.170)	-0.114	(0.152)
4:Kotoutumissuunnitelma					0.203	(1.071)
5: Puuttuva			-0.692***	(0.128)	-0.590***	(0.114)
Työttömyysjakson alkamispäivä	-0.001***	(0.000)	-0.001**	(0.000)	-0.001***	(0.000)
Ainakin yksi diagnoosi	0.440**	(0.140)	0.446**	(0.166)	0.100	(0.165)
<i>Suunnitelmassa sovitut tehtävät</i>						
Työnhaku	-0.459***	(0.073)	-0.162	(0.094)	0.040	(0.086)
Koulutus	-0.422***	(0.075)	-0.389***	(0.096)	-0.419***	(0.085)
Palkkatuki	2.645***	(0.065)	1.973***	(0.087)	2.089***	(0.077)
Muu	-0.104	(0.069)	-0.162	(0.091)	-0.252**	(0.081)
Log avoimien työpaikkojen lkm	0.009	(0.016)	-0.015	(0.020)	-0.044*	(0.017)
Havaintojen lkm	98275		97596		97934	

Taulukossa esitetään kertoimet ja keskivirheet logit-mallista, jossa selitettävänä muuttujana on palkkatuen saaminen

Liitetaulukko A7 Standardoidut erot vuonna 2015

	Yritykset		Muu yksityinen		Kuntasektori	
	Keski-arvojen ero, kaltaistettu	Varianssien ero, kaltaistettu	Keski-arvojen ero, kaltaistettu	Varianssien ero, kaltaistettu	Keskiarvojen ero, kaltaistettu	Varianssien ero, kaltaistettu
Nainen	0.017	1.007	-0.004	1.000	0.019	0.990
Ikä 25-30	0.030	1.053	-0.032	0.907	0.018	1.044
Ikä 31-35	-0.022	0.945	0.039	1.166	0.024	1.066
Ikä 36-40	0.005	1.016	-0.036	0.894	-0.014	0.965
Ikä 31-45	-0.005	0.984	-0.011	0.962	-0.094	0.810
Ikä 46-50	0.018	1.048	0.042	1.157	0.038	1.098
Ikä 51-55	-0.019	0.942	-0.066	0.816	0.093	1.205
Ikä 55-60	0.032	1.122	0.058	1.009	-0.088	0.853
<i>Kansallisuus (suomi)</i>						
Muu	-0.021	0.897	-0.173	0.451	0.016	1.084
<i>Äidinkieli (suomi)</i>						
Kieli: Ruotsi	0.008	1.038	-0.004	0.977	0.023	1.178
Kieli: Muu	-0.009	0.968	-0.118	0.685	-0.086	0.792
<i>Sivilisaatio</i>						
Avio- tai avoliitossa	0.003	1.003	0.021	1.009	-0.013	0.990
Eronnut	0.066	1.196	-0.042	0.937	-0.075	0.893
Leski	0.039	1.995	-0.080	0.559	0.067	1.819
<i>Koulutusaste</i>						
Ylempi toinen aste	0.044	0.988	-0.067	1.022	0.034	0.983
Erikoisammattikoulutusaste	0.011	1.166	0.014	1.332	-0.024	0.668
Alin korkea-aste	0.022	1.086	0.058	1.155	-0.006	0.982
Alempi korkeakoulu	-0.032	0.947	-0.009	0.973	-0.067	0.845
Ylempi korkeakoulu	-0.025	0.915	0.045	1.189	-0.039	0.858
<i>Koulutusala</i>						
Kasvatustieteellinen	0.000	1.000	0.065	2.738	0.000	1.000
Humanistinen	0.004	1.017	0.000	1.000	-0.033	0.904
Yhteiskuntatieteellinen	0.010	1.017	0.055	1.097	0.012	1.022
Luonnontieteellinen	-0.026	0.842	0.064	1.546	0.067	1.819
Tekniikka	0.023	1.012	-0.014	0.987	0.004	1.005
Maa- ja metsätalous	-0.004	0.979	-0.060	0.748	0.057	1.280
Sosiaali- ja terveysala	-0.035	0.866	-0.082	0.786	-0.006	0.983
Palvelualat	0.047	1.119	0.014	1.032	-0.037	0.947
Nainen # Alle 3-vuotiaiden lasten lkm	0.000	0.981	-0.043	0.792	0.026	0.959
Nainen # Alle 7-vuotiaiden lasten lkm	0.009	1.043	-0.022	0.922	0.085	1.176
Nainen # Alle 18-vuotiaiden lasten lkm	-0.007	0.951	-0.008	1.018	0.103	1.181
<i>Ammatti</i>						
Erityisasiantuntijat	-0.038	0.946	0.052	1.122		
Asiantuntijat	0.005	1.012	-0.072	0.863	0.041	1.118
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	0.013	1.049	0.075	1.246	0.057	1.172
Palvelu- ja myyntityöntekijät	0.019	1.031	-0.028	0.965	0.088	1.098
Maanviljelijät, metsätyöntekijät ym.	-0.005	0.966	-0.031	0.820	0.025	1.145
Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät	0.014	1.017	0.012	1.020	-0.032	0.944
Prosessi- ja kuljetustyöntekijät	0.021	1.072	-0.054	0.855	-0.027	0.895
Muut työntekijät	-0.024	0.934	0.019	1.050	-0.059	0.904
<i>Maakunta</i>						
Varsinais-Suomi	0.041	1.117	-0.005	0.983	-0.023	0.929
Satakunta	0.004	1.016	-0.029	0.873	-0.008	0.958
Kanta-Häme	-0.009	0.953	-0.108	0.642	0.009	1.051
Pirkanmaa	-0.031	0.925	-0.008	0.980	-0.042	0.889
Päijät-Häme	0.018	1.076	0.064	1.370	0.042	1.154
Kymenlaakso	-0.036	0.853	-0.032	0.861	-0.138	0.661
Etelä-Karjala	0.004	1.020	-0.019	0.903	-0.015	0.931
Etelä-Savo	-0.009	0.951	0.077	1.689	0.078	1.399
Pohjois-Savo	-0.027	0.865	0.089	1.671	0.057	1.208
Pohjois-Karjala	0.017	1.067	-0.033	0.872	-0.038	0.865
Keski-Suomi	-0.003	0.987	0.063	1.241	0.067	1.267
Etelä-Pohjanmaa	0.026	1.246	0.018	1.130	-0.023	0.849
Pohjanmaa	0.018	1.111	-0.013	0.944	-0.029	0.837
Keski-Pohjanmaa	-0.024	0.836	-0.015	0.847	0.032	1.396
Pohjois-Pohjanmaa	-0.006	0.981	-0.039	0.907	0.093	1.300
Kainuu	0.032	1.234	0.010	1.079	0.000	1.000
Lappi	0.028	1.213	0.035	1.172	-0.032	0.804
<i>Työllisyysstatus t-1</i>						
2:Työllinen	0.023	1.044	-0.006	0.974	-0.061	0.780
3:Työtön	-0.017	1.011	0.009	0.990	-0.025	1.018
4:Eläkeläinen	0.055	2.991	0.014	1.152	0.050	1.742
5:Muu	0.021	1.071	-0.010	0.979	0.028	1.034
<i>Työllisyysstatus t-2</i>						
2:Työllinen	-0.012	0.994	0.024	1.059	0.018	1.043
3:Työtön	0.016	1.010	0.063	0.978	0.093	0.999
4:Eläkeläinen	0.000	1.000	-0.028	0.794	0.077	1.759
5:Muu	0.009	1.029	-0.052	0.897	-0.131	0.874
<i>Työllisyysstatus t-3</i>						
2:Työllinen	-0.014	1.001	0.189	1.061	0.034	1.035
3:Työtön	0.015	1.024	-0.090	0.917	0.032	1.026

4:Eläkeläinen	0.000	1.000	-0.017	0.871	-0.022	0.860
5:Muu	0.023	1.080	-0.099	0.818	-0.089	0.906
<i>Työllisyysstatus t-4</i>						
2:Työllinen	0.003	1.000	0.153	1.027	0.090	1.090
3:Työtön	0.045	1.092	-0.121	0.895	-0.101	0.933
4:Eläkeläinen	-0.009	0.901	-0.011	0.906	0.000	1.000
5:Muu	0.006	1.020	-0.084	0.821	-0.025	0.968
<i>Työllisyysstatus t-5</i>						
2:Työllinen	0.011	0.999	0.094	1.014	0.022	1.017
3:Työtön	-0.015	0.972	-0.060	0.943	-0.051	0.965
4:Eläkeläinen	0.000	1.000	0.032	1.496	0.067	1.819
5:Muu	0.029	1.099	-0.081	0.812	0.000	1.000
<i>Työllisyysstatus t-6</i>						
2:Työllinen	-0.011	0.999	0.096	1.019	0.070	1.053
3:Työtön	0.018	1.034	-0.108	0.911	-0.132	0.922
4:Eläkeläinen	-0.015	0.751	0.019	1.332	0.000	1.000
5:Muu	-0.041	0.870	0.009	1.028	0.044	1.100
Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.021	0.975	0.154	0.870	0.019	1.017
2:Työllinen # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.022	1.023	-0.008	0.974	-0.051	0.855
3:Työtön # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.013	1.016	0.108	0.996	-0.013	0.986
4:Eläkeläinen # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	0.049	2.647	0.015	1.244	0.053	1.923
5:Muu # Työhistoria vuoteen 2010 mennessä	-0.005	0.967	0.007	1.021	0.038	1.134
Työkuukaudet t-1	0.015	1.000	0.047	1.124	0.023	1.044
Työkuukaudet t-2	0.015	0.993	0.142	1.031	0.022	1.030
Työkuukaudet t-3	0.012	1.008	0.213	0.972	0.058	1.013
Työkuukaudet t-4	-0.004	0.999	0.170	0.994	0.052	1.031
Työkuukaudet t-5	0.017	1.032	0.104	1.013	-0.042	0.931
Työkuukaudet t-6	0.008	1.038	0.157	1.040	-0.015	0.980
Työkuukausien keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.024	1.005	0.200	0.930	0.066	0.935
Työttömyyskuukaudet t-1	0.001	1.054	0.038	1.004	0.018	0.965
Työttömyyskuukaudet t-2	0.022	1.087	0.078	0.969	0.082	1.098
Työttömyyskuukaudet t-3	0.007	1.066	-0.121	0.853	-0.047	0.913
Työttömyyskuukaudet t-4	0.032	1.182	-0.119	0.823	-0.113	0.896
Työttömyyskuukaudet t-5	-0.006	1.133	-0.077	0.893	-0.067	0.866
Työttömyyskuukaudet t-6	0.019	1.057	-0.122	0.863	-0.105	0.908
Työttömyyskuukausien keskiarvo edell. 10 v. ajalta	0.024	1.204	-0.121	0.704	-0.082	0.808
Ansiotulot t-1	0.012	0.913	0.144	0.641	0.071	0.581
Ansiotulot t-2	0.019	0.953	0.138	0.753	0.035	0.840
Ansiotulot t-3	0.019	0.941	0.130	0.977	0.065	0.751
Ansiotulot t-4	0.007	0.945	0.120	1.005	-0.011	0.943
Ansiotulot t-5	0.020	0.963	0.124	0.986	-0.023	0.928
Ansiotulot t-6	0.017	1.017	0.116	1.119	-0.007	0.988
Ansiotulojen keskiarvo edell. 10 vuoden ajalta	0.014	0.983	0.164	0.948	0.075	0.708
Työtulot t-1	0.026	0.915	0.030	0.796	0.010	0.842
Työtulot t-2	0.014	0.949	0.205	0.866	0.015	0.880
Työtulot t-3	-0.013	1.011	0.202	0.922	0.097	0.905
Työtulot t-4	-0.009	0.996	0.169	0.938	0.016	0.981
Työtulot t-5	0.003	1.005	0.135	0.961	-0.001	0.911
Työtulot t-6	0.017	1.013	0.150	0.997	0.022	0.938
Päiviä työttömyysjakson alusta palkkatuen alkuun	-0.012	1.068	0.074	1.114	0.015	1.130
Päiviä työttömyysjakson alusta palkkatuen alkuun^2	0.013	1.115	0.106	1.280	0.051	1.348
<i>Asiantuntijapalvelun tarve</i>						
1:työnvälitys- ja yrityspalvelut						
2:Osaamisen kehittämispalvelut						
3:Tuetun työllistämisen palvelut	-0.031	0.918	-0.007	0.988	0.139	1.257
4:Etuusasiakkaat						
5: Puuttuva	0.029	1.188	-0.103	0.691	-0.077	0.824
<i>Suunnitelman laji</i>						
1:Työllistymissuunnitelma	0.032	0.981				
3:Aktivointisuunnitelma			-0.168	0.651	-0.017	0.966
4:Kotoutumissuunnitelma						
5: Puuttuva			-0.050	0.958	-0.065	0.946
Työttömyysjakson alkamispäivä	-0.018	0.991	-0.097	1.162	-0.016	1.064
Työttömyysjakson alkamispäivä^2	-0.018	0.990	-0.095	1.159	-0.016	1.061
Ainakin yksi diagnoosi	0.048	1.659	-0.116	0.349	0.110	.
<i>Suunnitelmassa sovitut tehtävät</i>						
Työnhaku	0.027	0.986	0.055	0.969	0.022	0.987
Koulutus	0.049	1.187	-0.036	0.875	0.000	1.000
Muu	-0.019	0.957	-0.142	0.837	0.072	1.084
Log avoimien työpaikkojen lkm	-0.025	0.953	-0.052	1.008	-0.006	1.134
Maksimi	0.017	1.055	0.064	0.991	0.040	1.027
	0.066	2.991	0.213	2.738	0.139	1.923

Liitetaulukko A8 Ehdollisen riippumattomuusoletuksen arviointi, vuonna 2015
alkaneet palkkatukijaksot, yritykset

	Työtulot vuotta ennen työttömyysjakson alkua	Työkuukaudet vuotta ennen työttömyysjakson alkua	Työttömyyskuukaudet vuotta ennen työttömyysjakson alkua
Kaikki			
ATT	-1.051 (0.720)	0.091 (0.194)	-0.128 (0.178)
N	45370	45370	45370
N Vertailuryhmä	44050	44050	44050
N Kohderyhmä	1320	1320	1320
Naiset			
ATT	-0.910 (0.640)	0.008 (0.314)	-0.335 (0.281)
N	24557	24557	24557
N Vertailuryhmä	24031	24031	24031
N Kohderyhmä	526	526	526
Miehet			
ATT	-0.842 (0.719)	0.091 (0.249)	0.098 (0.240)
N	20611	20611	20611
N Vertailuryhmä	19817	19817	19817
N Kohderyhmä	794	794	794

Liitetaulukko A9 Ehdollisen riippumattomuusoletuksen arviointi, vuonna 2015
alkaneet palkkatukijaksot, muu yksityinen sektori

	Työtulot vuotta ennen työttömyysjakson alkua	Työkuukaudet vuotta ennen työttömyysjakson alkua	Työttömyyskuukaudet vuotta ennen työttömyysjakson alkua
Kaikki			
ATT	-0.071 (0.446)	-0.325 (0.229)	0.216 (0.357)
N	31664	31664	31664
N Vertailuryhmä	30996	30996	30996
N Kohderyhmä	668	668	668
Naiset			
ATT	0.226 (0.527)	-0.050 (0.309)	-0.021 (0.507)
N	17240	17240	17240
N Vertailuryhmä	16818	16818	16818
N Kohderyhmä	422	422	422
Miehet			
ATT	-0.257 (0.645)	-0.065 (0.313)	0.252 (0.579)
N	14222	14222	14222
N Vertailuryhmä	13976	13976	13976
N Kohderyhmä	246	246	246

Liitetaulukko A10 Ehdollisen riippumattomuusoletuksen arviointi, vuonna 2015
alkaneet palkkatukijaksot, kuntasektori

	Työtulot vuotta ennen työttömyysjakson alkua	Työkuukaudet vuotta ennen työttömyysjakson alkua	Työttömyyskuukaudet vuotta ennen työttömyysjakson alkua
Kaikki			
ATT	-0.295 (0.515)	-0.006 (0.181)	0.012 (0.261)
N	27002	27002	27002
N Vertailuryhmä	25451	25451	25451
N Kohderyhmä	1551	1551	1551
Naiset			
ATT	-0.426 (0.510)	0.011 (0.236)	-0.067 (0.330)
N	14437	14437	14437
N Vertailuryhmä	13615	13615	13615
N Kohderyhmä	822	822	822
Miehet			
ATT	-0.177 (1.123)	-0.016 (0.279)	-0.118 (0.425)
N	12565	12565	12565
N Vertailuryhmä	11836	11836	11836
N Kohderyhmä	729	729	729

Liite B: Sukupuolten väliset erot

Taulukko B1 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä sukupuolen mukaan jaoteltuna

Palkkatuettujen sukupuoli	Havaintojen	
	määrä	%-osuus
Mies	2 961	51,7
Nainen	2 761	48,3
Yhteensä	5 722	100

Taulukko B2 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon sekä sukupuolen mukaan jaoteltuna (%-osuus)

Palkkatuen kohderyhmä	Sukupuoli		Yhteensä	
	Mies	Nainen	%	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet				
yritykset	58,8	41,2	100	1 700
muu yksityinen	32,4	67,6	100	170
kuntasektori	34,2	65,8	100	561
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet				
yritykset	71,1	28,9	100	419
muu yksityinen	32,1	67,9	100	84
kuntasektori	54,3	45,7	100	418
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet				
yritykset	63,1	36,9	100	306
muu yksityinen	42,4	57,6	100	696
kuntasektori	50,9	49,1	100	1 087
4. Vamma tai sairaus				
yritykset	59,5	40,5	100	84
muu yksityinen	37,0	63,0	100	27
kuntasektori	33,3	66,7	100	45
Yhteensä				
yritykset	61,4	38,6	100	2 509
muu yksityinen	39,6	60,4	100	977
kuntasektori	46,8	53,2	100	2 111

Laskelmasta on jätetty pois taulukon 4.1 kohderyhmä 6 eli ns. rästiryhmä. Kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä on myös jätetty laskelmasta pois, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

Taulukko B3 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä sukupuolen sekä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (%-osuus)

Palkkatuen kohderyhmä	Sukupuoli		Yhteensä	
	Mies	Nainen	%	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet				
yritykset	64,9	72,3	67,8	1 700
muu yksityinen	14,2	19,5	17,4	170
kuntasektori	19,5	32,8	26,6	561
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet				
yritykset	19,4	12,5	16,7	419
muu yksityinen	7,0	9,7	8,6	84
kuntasektori	23,0	17,0	19,8	418
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet				
yritykset	12,5	11,7	12,2	306
muu yksityinen	76,2	68,0	71,2	696
kuntasektori	56,0	47,5	51,5	1 087
4. Vamma tai sairaus				
yritykset	3,2	3,5	3,3	84
muu yksityinen	2,6	2,9	2,8	27
kuntasektori	1,5	2,7	2,1	45
Yhteensä, %-osuus				
yritykset	100	100	100	
muu yksityinen	100	100	100	
kuntasektori	100	100	100	
Yhteensä, havaintojen määrä				
yritykset	1 540	969		2 509
muu yksityinen	387	590		977
kuntasektori	987	1 124		2 111

Laskelmasta on jätetty pois taulukon 4.1 kohderyhmä 6 eli ns. rästiryhmä. Kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä on myös jätetty laskelmasta pois, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

Taulukko B4 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä sukupuolen mukaan jaoteltuna

Palkkatuettujen sukupuoli	Havaintojen	
	määrä	%-osuus
Mies	3 534	50,7
Nainen	3 433	49,3
Yhteensä	6 967	100

Taulukko B5 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon sekä sukupuolen mukaan jaoteltuna (%-osuus)

Palkkatuen kohderyhmä	Sukupuoli		Yhteensä	
	Mies	Nainen	%	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet				
yritykset	59,5	40,5	100	1 735
muu yksityinen	37,0	63,0	100	154
kuntasektori	37,0	63,0	100	579
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet				
yritykset	63,4	36,6	100	734
muu yksityinen	35,2	64,8	100	128
kuntasektori	49,4	50,6	100	631
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet				
yritykset	52,3	47,7	100	671
muu yksityinen	38,4	61,6	100	683
kuntasektori	47,4	52,6	100	1 288
4. Vamma tai sairaus				
yritykset	61,8	38,2	100	157
muu yksityinen	42,9	57,1	100	63
kuntasektori	42,4	57,6	100	85
Yhteensä				
yritykset	59,0	41,0	100	3 297
muu yksityinen	38,0	62,0	100	1 028
kuntasektori	45,4	54,6	100	2 583

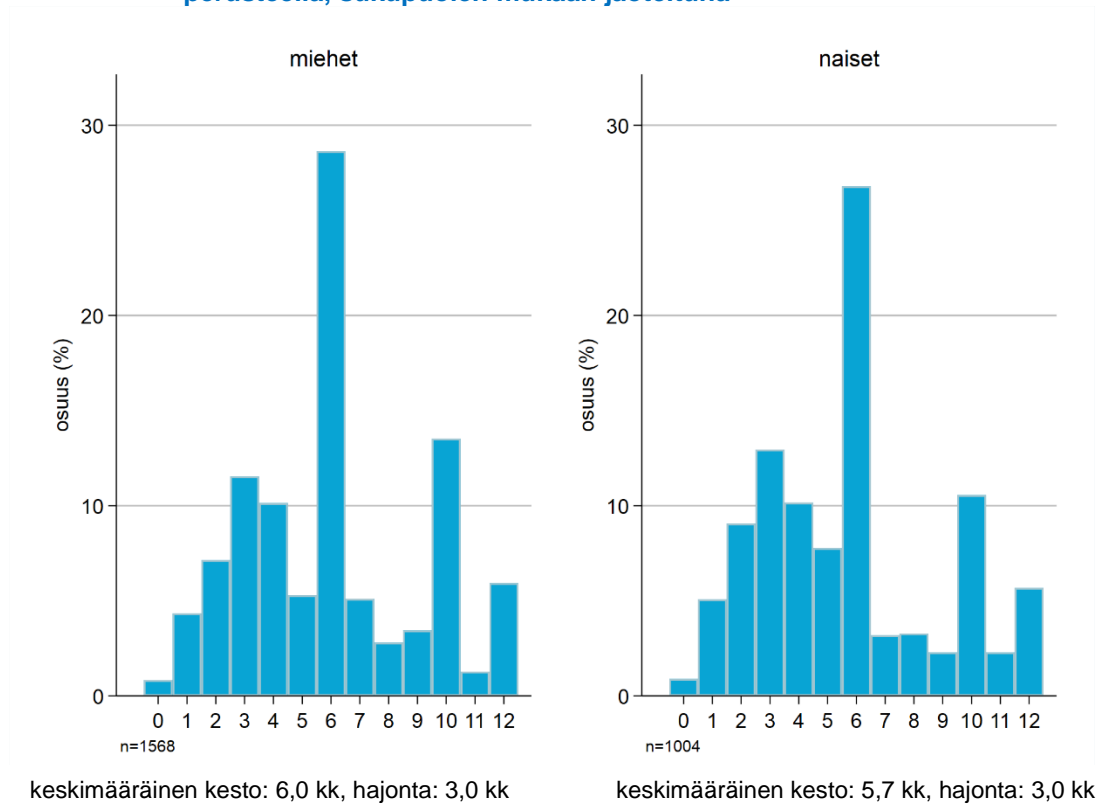
Laskelmasta on jätetty pois kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

Taulukko B6 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä sukupuolen sekä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (%-osuus)

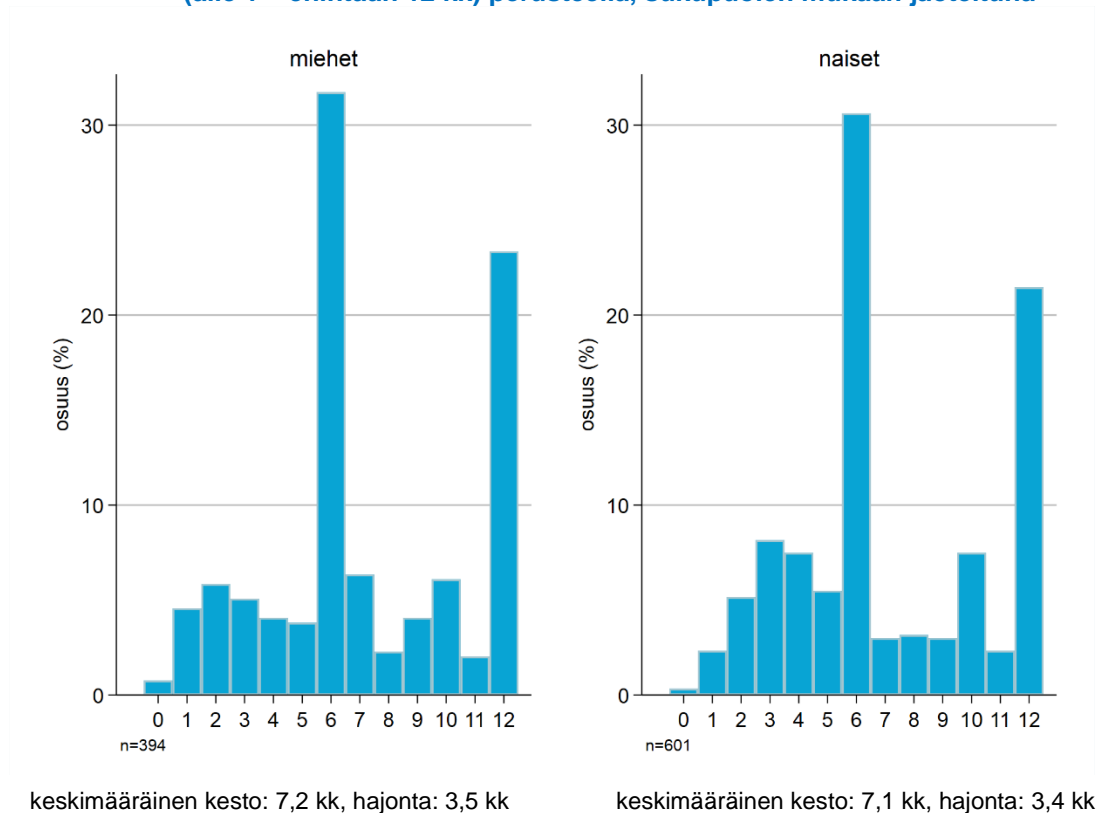
Palkkatuen kohderyhmä	Sukupuoli		Yhteensä	
	Mies	Nainen	%	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet				
yritykset	53,1	52,0	52,6	1 735
muu yksityinen	14,6	15,2	15,0	154
kuntasektori	18,2	25,9	22,4	579
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet				
yritykset	23,9	19,9	22,3	734
muu yksityinen	11,5	13,0	12,5	128
kuntasektori	26,6	22,6	24,4	631
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet				
yritykset	18,0	23,7	20,4	671
muu yksityinen	67,0	66,1	66,4	683
kuntasektori	52,1	48,0	49,9	1 288
4. Vamma tai sairaus				
yritykset	5,0	4,4	4,8	157
muu yksityinen	6,9	5,7	6,1	63
kuntasektori	3,1	3,5	3,3	85
Yhteensä, %-osuus				
yritykset	100	100	100	
muu yksityinen	100	100	100	
kuntasektori	100	100	100	
Yhteensä, havaintojen määrä				
yritykset	1 946	1 351		3 297
muu yksityinen	391	637		1 028
kuntasektori	1 173	1 410		2 583

Laskelmasta on jätetty pois kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

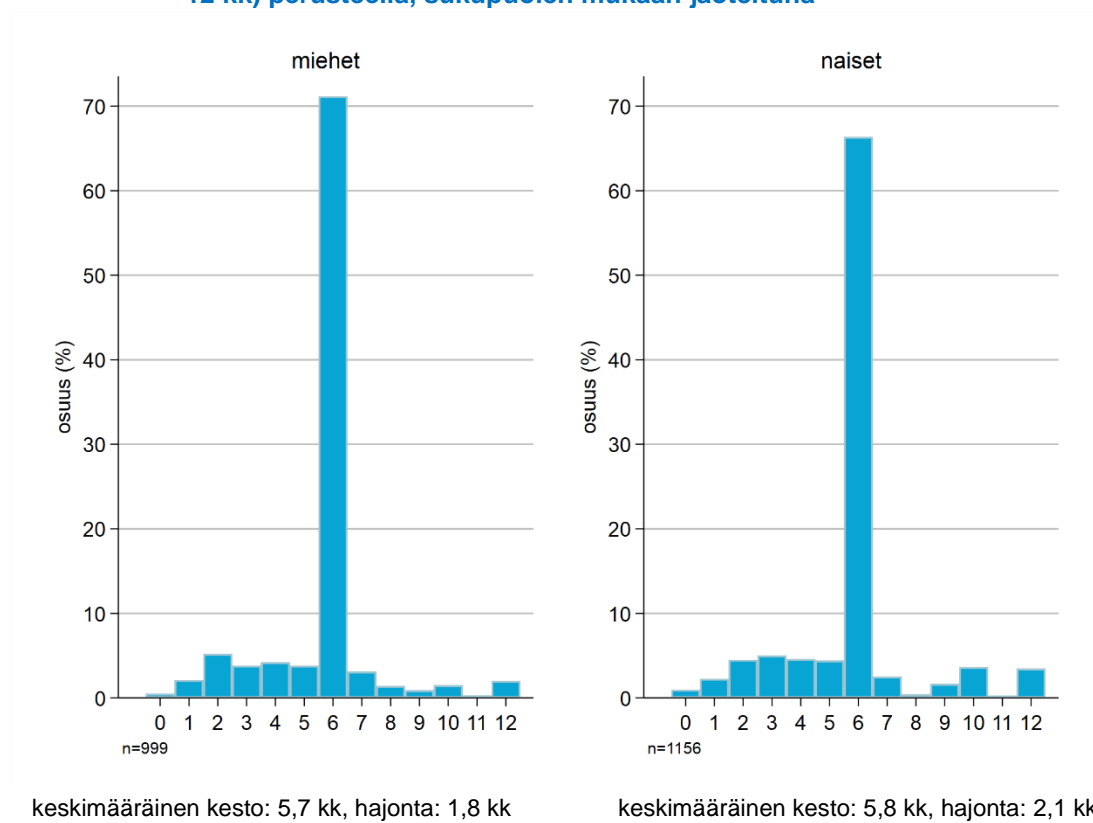
Kuvio B1 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna



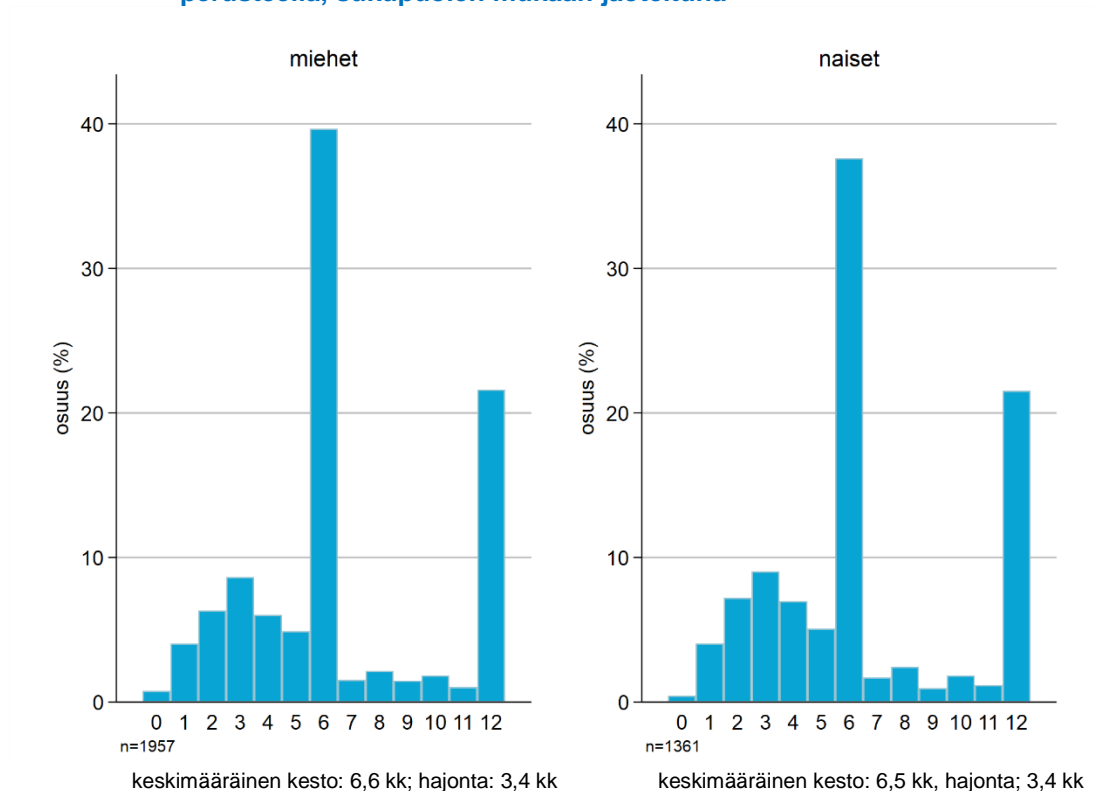
Kuvio B2 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna



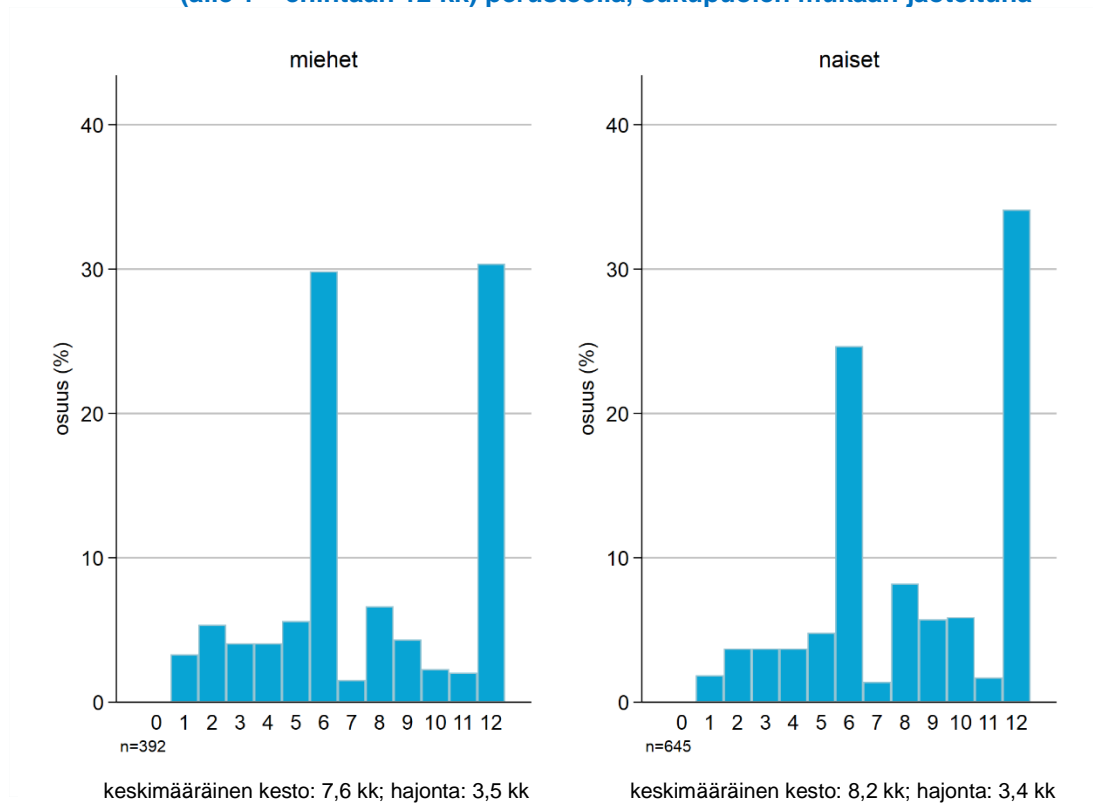
Kuvio B3 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna



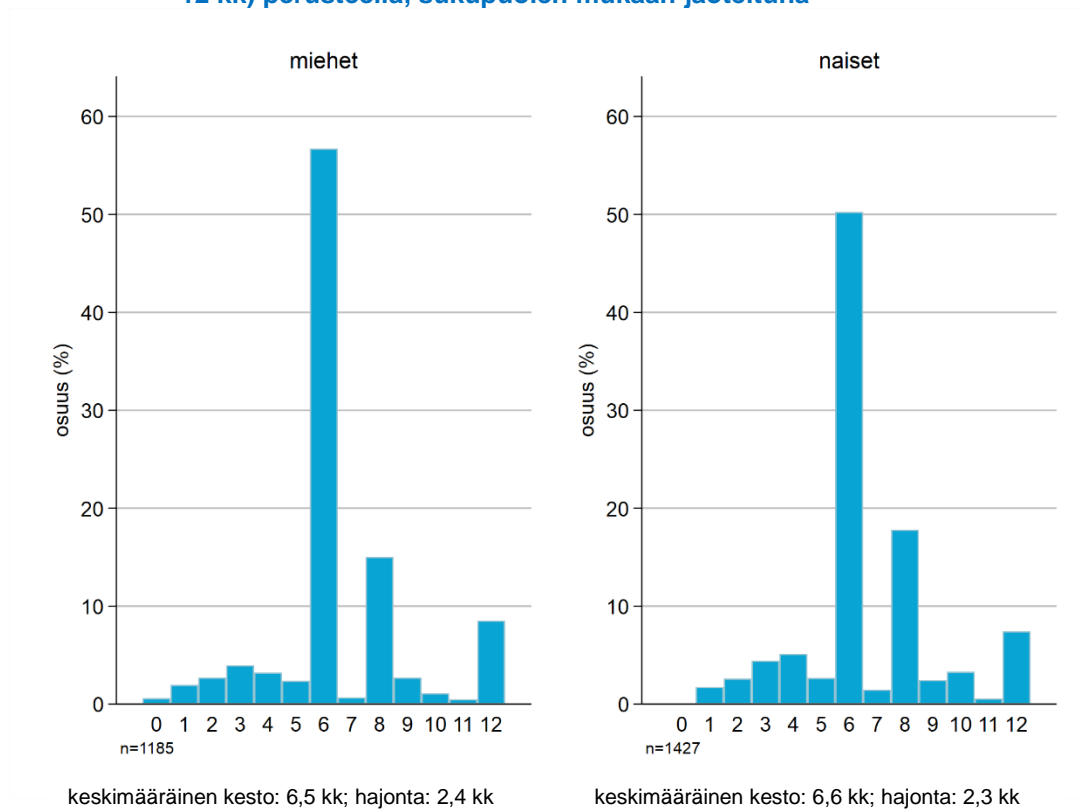
Kuvio B4 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna



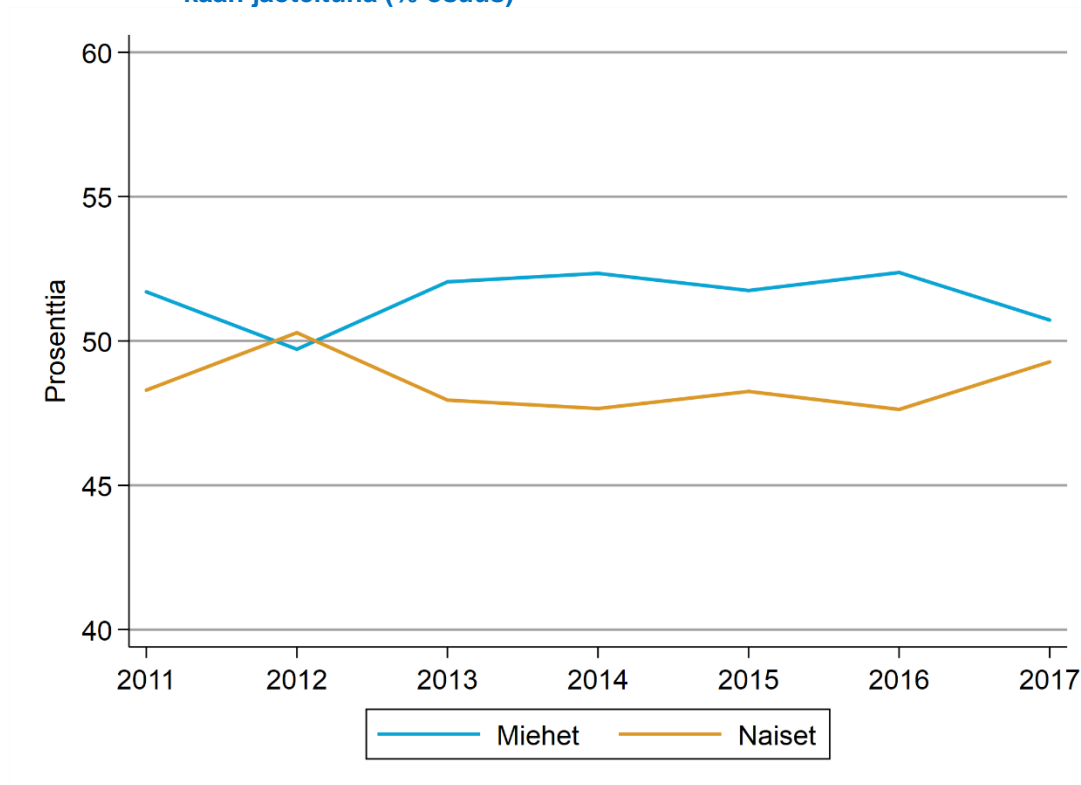
Kuvio B5 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna



Kuvio B6 Vuoden 2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna



Kuvio B7 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä sukupuolen mukaan jaoteltuna (%-osuus)



Liite C: Työnantajan kokoon liittyviä tuloksia

Taulukko C1 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon sekä työnantajan koon mukaan jaoteltuna (%-osuus)

Palkkatuen kohderyhmä	Työnantajan koko (henkeä)				tuntem.	Yhteensä	
	alle 10	11–50	51–250	yli 250		%	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet							
yrietykset	54,0	26,1	9,8	5,1	5,0	100	1 700
muu yksityinen	25,3	40,6	18,2	8,2	7,6	100	170
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yrietykset	51,8	24,8	12,4	6,0	5,0	100	419
muu yksityinen	25,0	28,6	27,4	11,9	7,1	100	84
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yrietykset	63,4	16,0	8,8	6,9	4,9	100	306
muu yksityinen	35,2	29,3	21,3	10,8	3,4	100	696
4. Vamma tai sairaus							
yrietykset	52,4	15,5	15,5	8,3	8,3	100	84
muu yksityinen	33,3	22,2	18,5	18,5	7,4	100	27
Yhteensä							
yrietykset	54,7	24,3	10,3	5,6	5,1	100	2 509
muu yksityinen	32,5	31,0	21,2	10,6	4,6	100	977

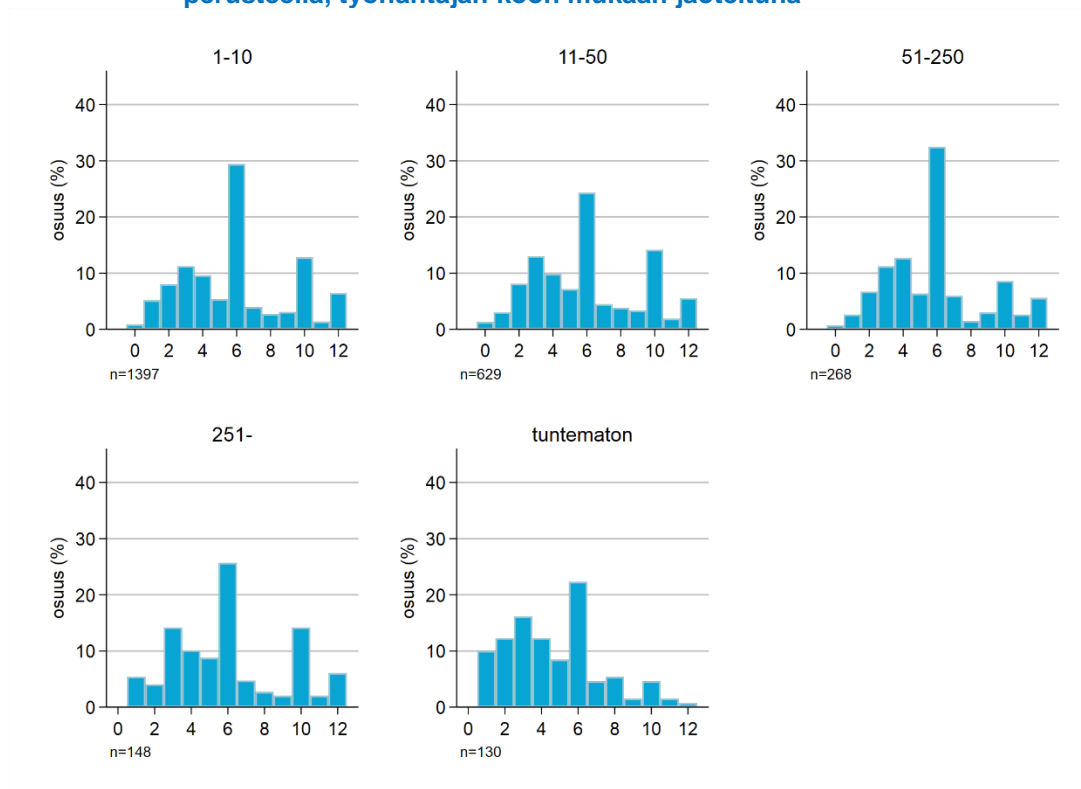
Laskelmasta on jätetty pois taulukon 4.1 kohderyhmä 6 eli ns. rästiryhmä. Kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä on myös jätetty laskelmasta pois, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

Taulukko C2 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä työnantajan koon sekä tuen kohderyhmän ja työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (%-osuus)

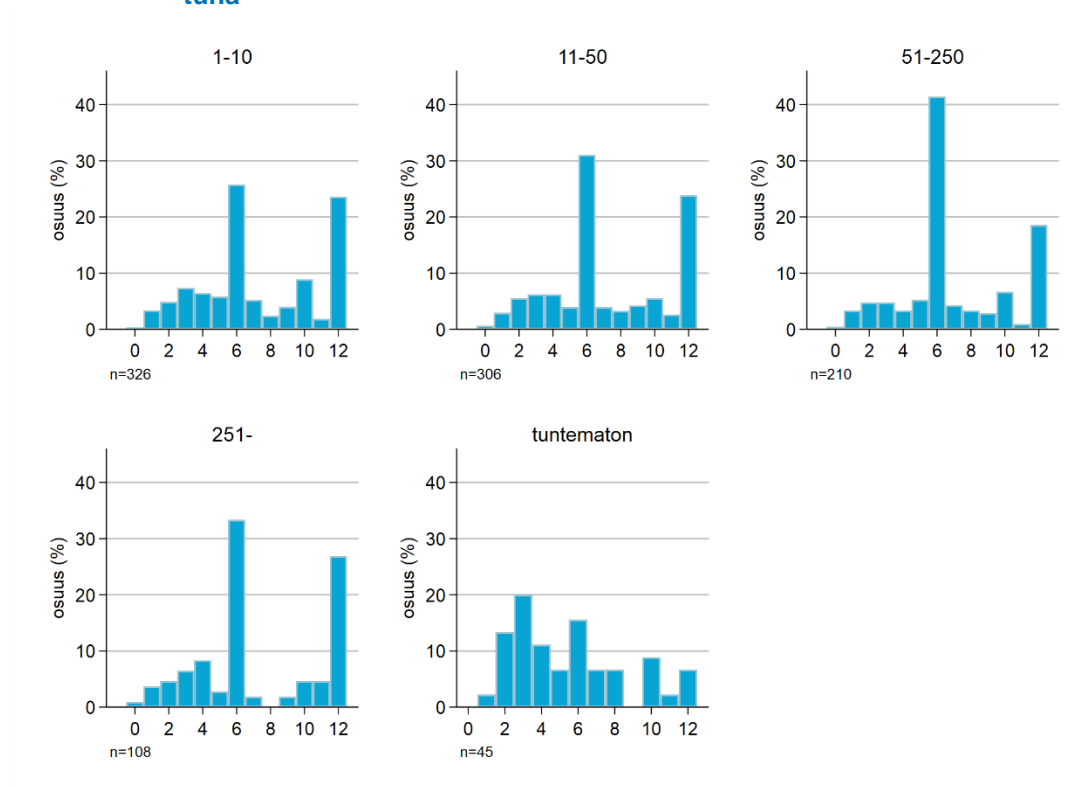
Palkkatuen kohderyhmä	Työnantajan koko (henkeä)				tuntem.	Yhteensä	
	alle 10	11–50	51–250	yli 250		%	Määrä
1. Alle vuoden työttömänä olleet							
yrietykset	66,9	72,7	64,5	61,2	66,4	67,8	1 700
muu yksityinen	13,5	22,8	15,0	13,5	28,9	17,4	170
2. Vähintään 12 kk 14 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yrietykset	15,8	17,1	20,1	17,9	16,4	16,7	419
muu yksityinen	6,6	7,9	11,1	9,6	13,3	8,6	84
3. Vähintään 24 kk 28 kuukauden aikana työttömänä olleet							
yrietykset	14,1	8,0	10,4	15,0	11,7	12,2	306
muu yksityinen	77,0	67,3	71,5	72,1	53,3	71,2	696
4. Vamma tai sairaus							
yrietykset	3,2	2,1	5,0	5,0	5,5	3,3	84
muu yksityinen	2,8	2,0	2,4	4,8	4,4	2,8	27
Yhteensä, %-osuus							
yrietykset	100	100	100	100	100	100	
muu yksityinen	100	100	100	100	100	100	
Yhteensä, havaintojen määrä							
yrietykset	1 373	609	259	140	128		2 509
muu yksityinen	318	303	207	104	45		977

Laskelmasta on jätetty pois taulukon 4.1 kohderyhmä 6 eli ns. rästiryhmä. Kohderyhmä 5 eli 60 vuotta täyttäneiden erityisryhmä on myös jätetty laskelmasta pois, koska sitä ei voida jaotella edeltävän työttömyyden keston mukaan.

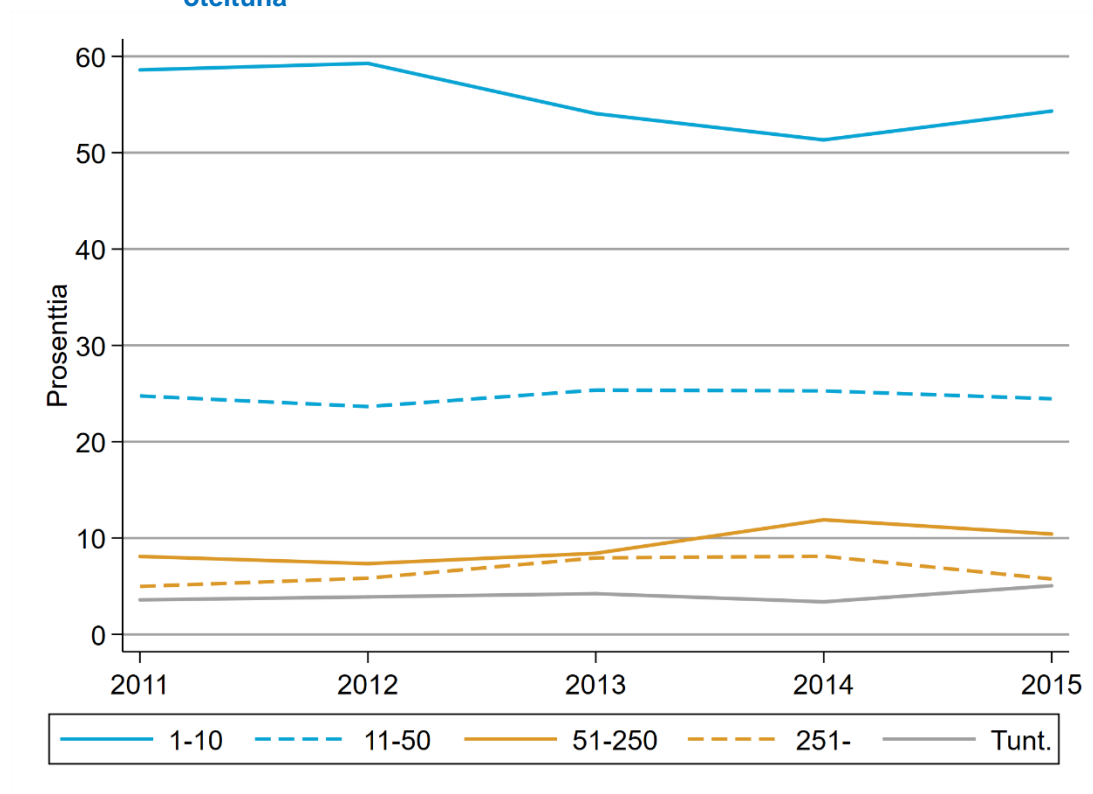
Kuvio C1 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, työnantajan koon mukaan jaoteltuna



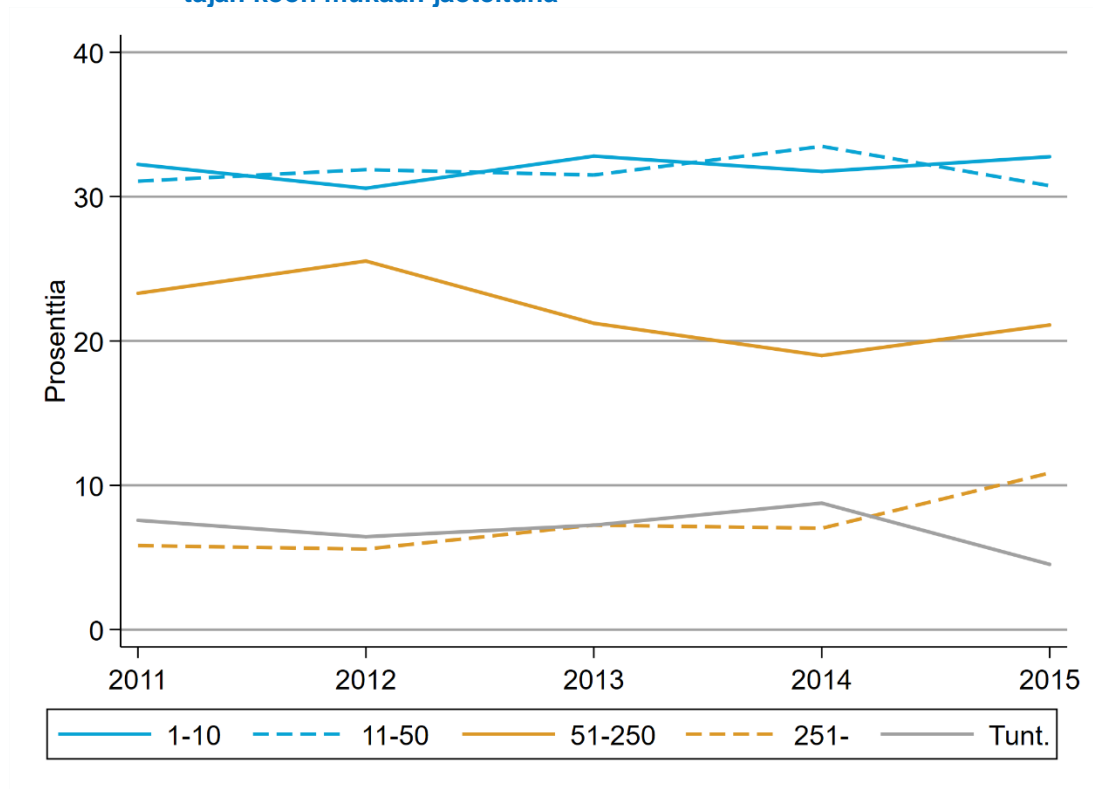
Kuvio C2 Vuoden 2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, työnantajan koon mukaan jaoteltuna



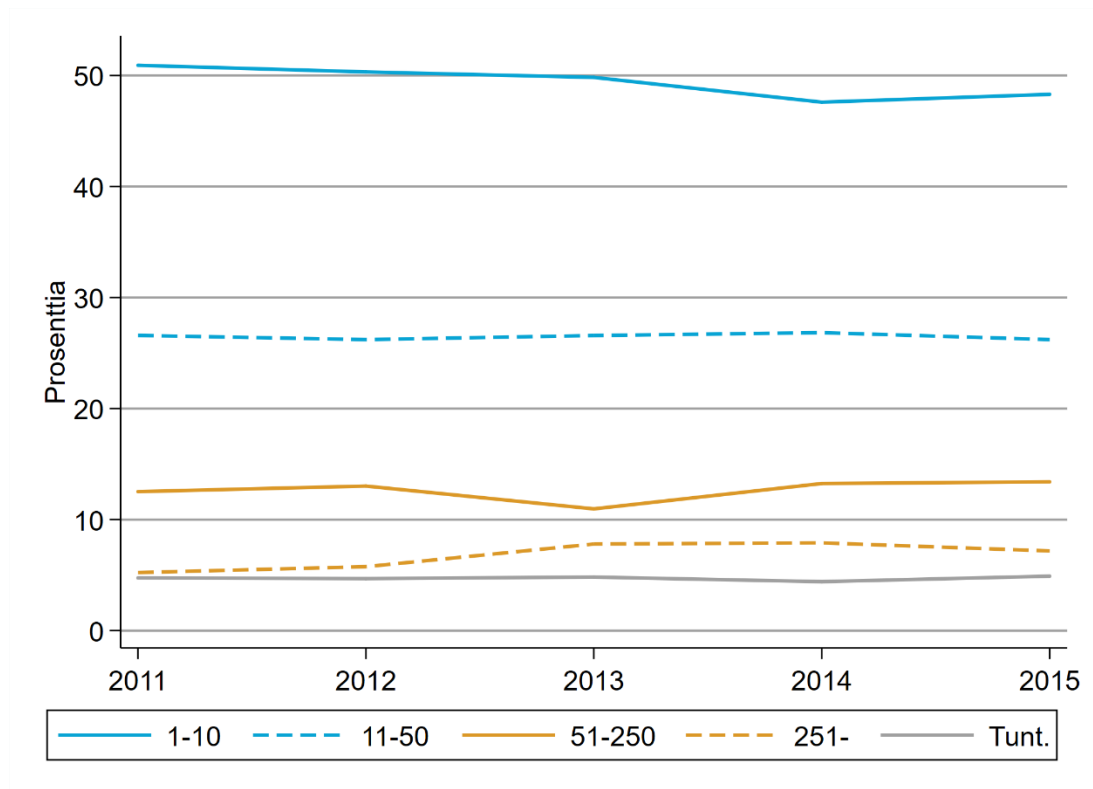
Kuvio C3 Vuosien 2011–2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) työnantajan koon mukaan jaoteltuna



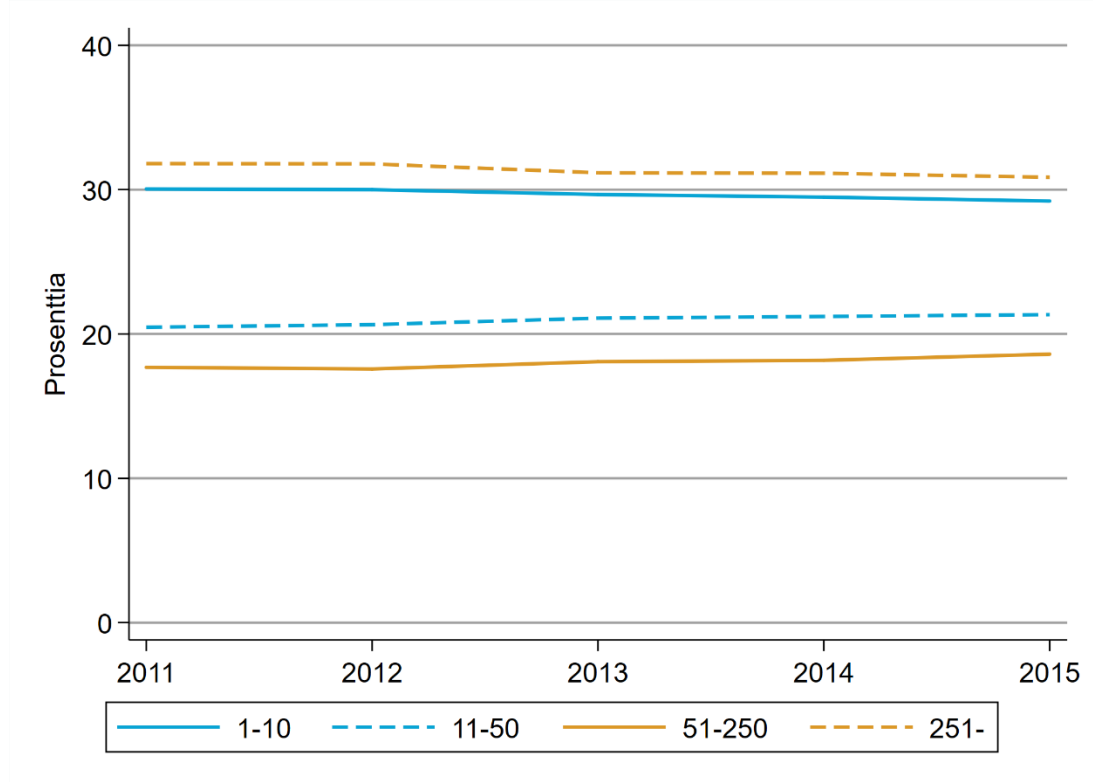
Kuvio C4 Vuosien 2011–2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) työnantajan koon mukaan jaoteltuna



Kuvio C5 Vuosien 2011–2015 palkkatukilaisten tarkasteluryhmä: yksityiselle sektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) työnantajan koon mukaan jaoteltuna

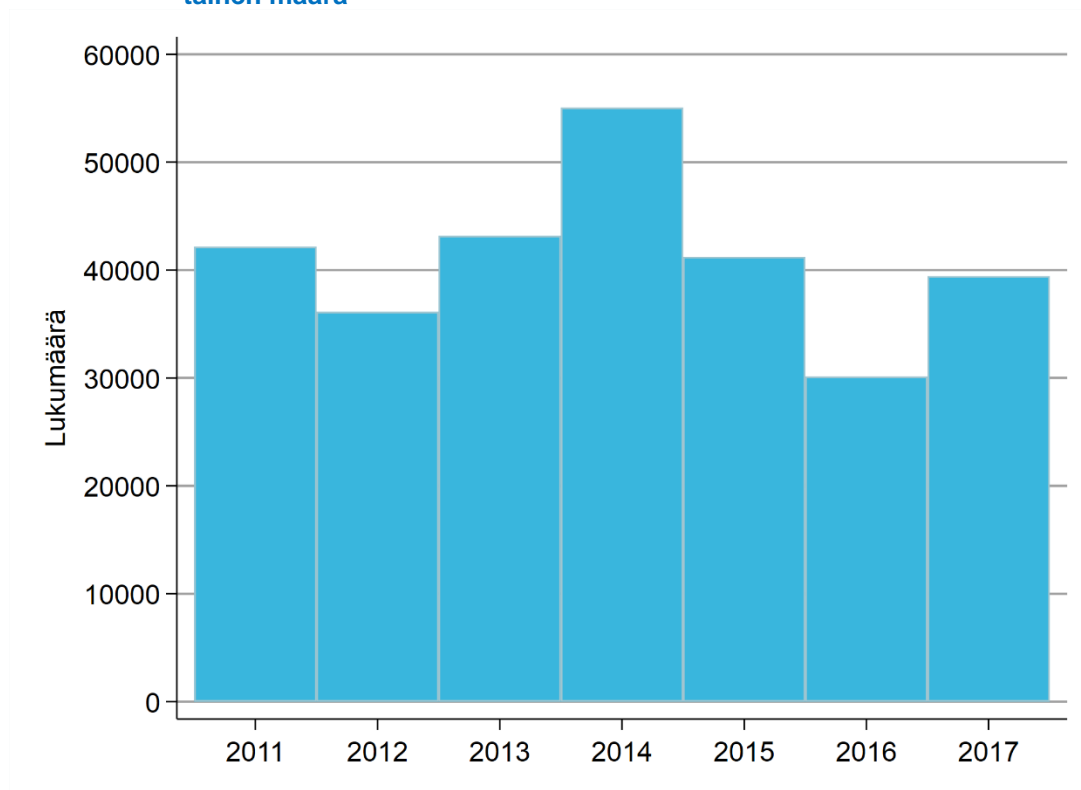


Kuvio C6 Työnantajien kokoluokkien yleisjakauma (%-osuus) vuosina 2011–2015

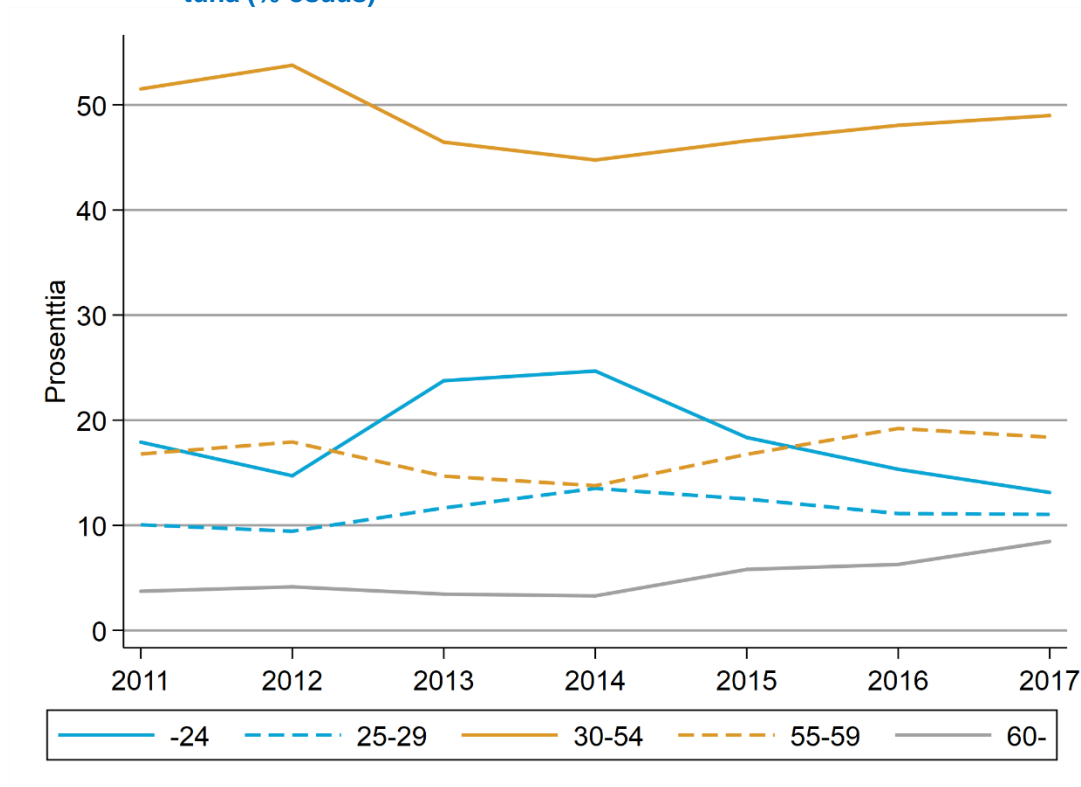


Liite D: Palkkatukilaisten perusjoukon tulokset

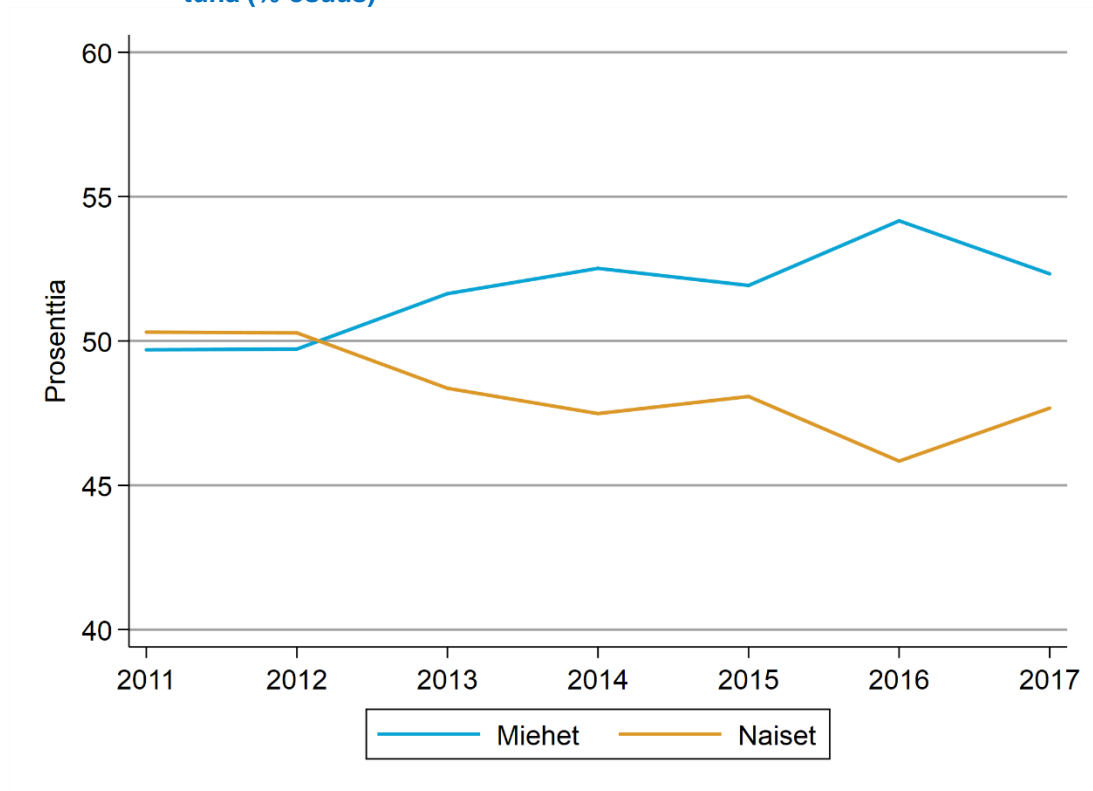
Kuvio D1 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: henkilöiden vuosittainen määrä



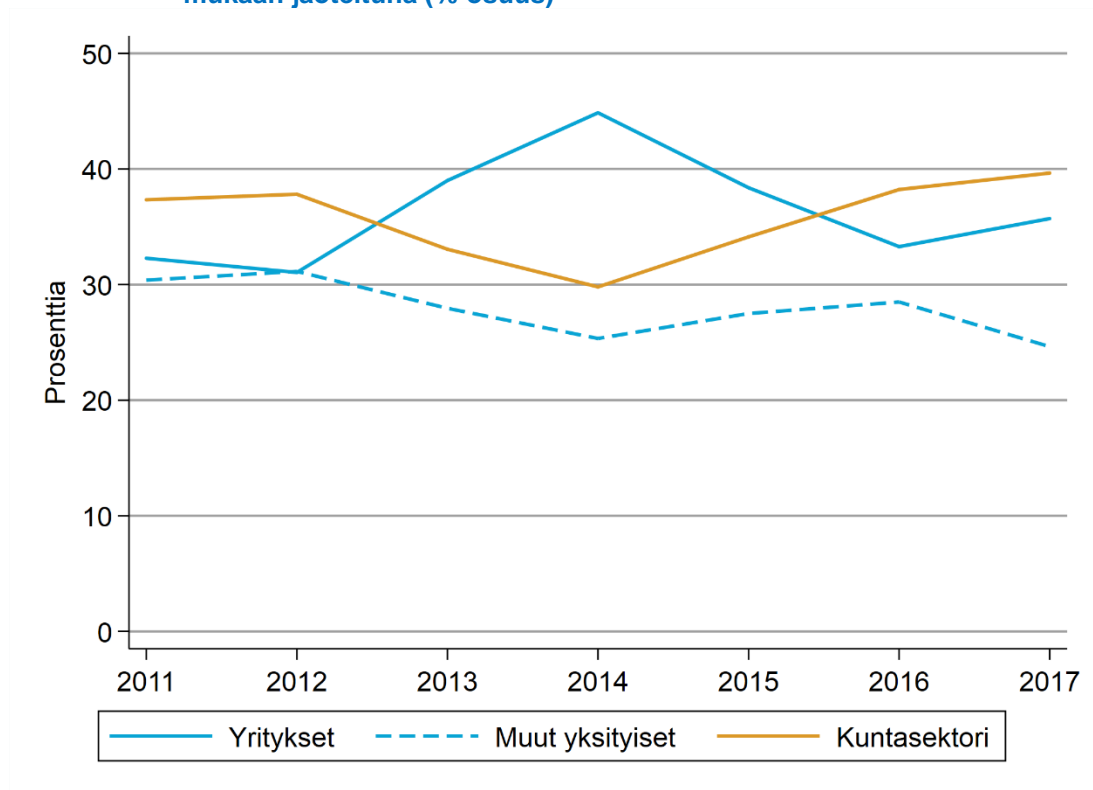
Kuvio D2 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko ikäluokittain jaoteltuna (%-osuus)



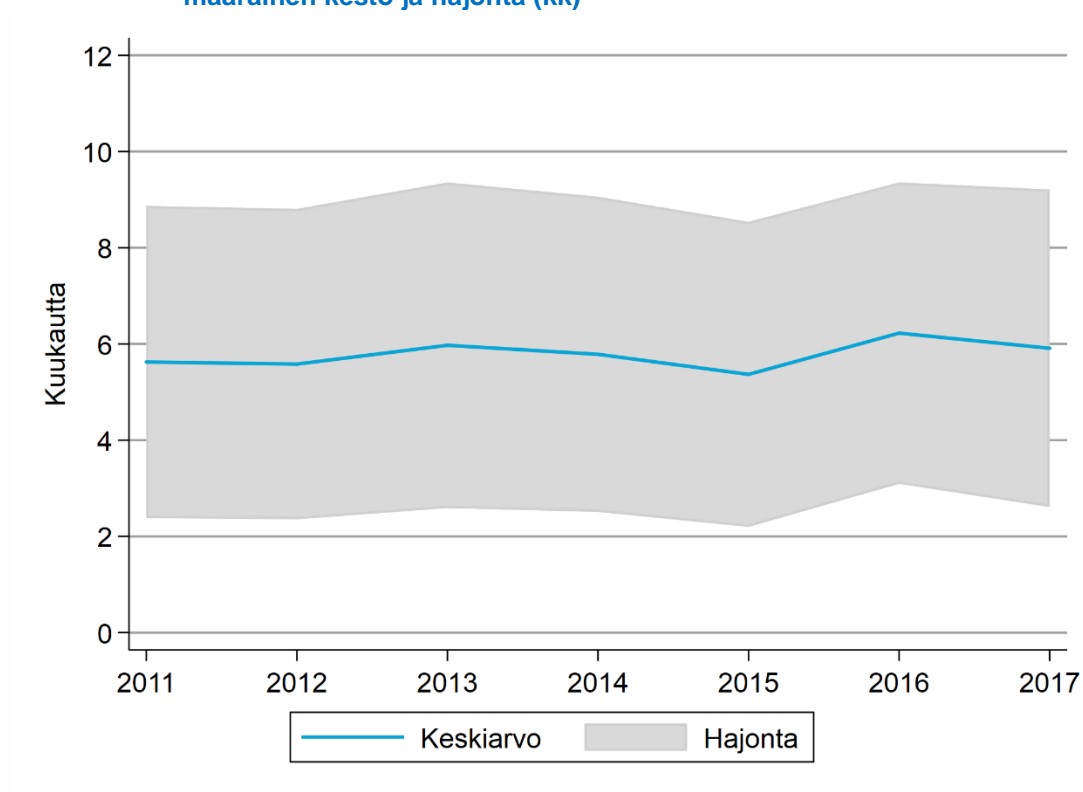
Kuvio D3 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko sukupuolittain jaoteltuna (%-osuus)



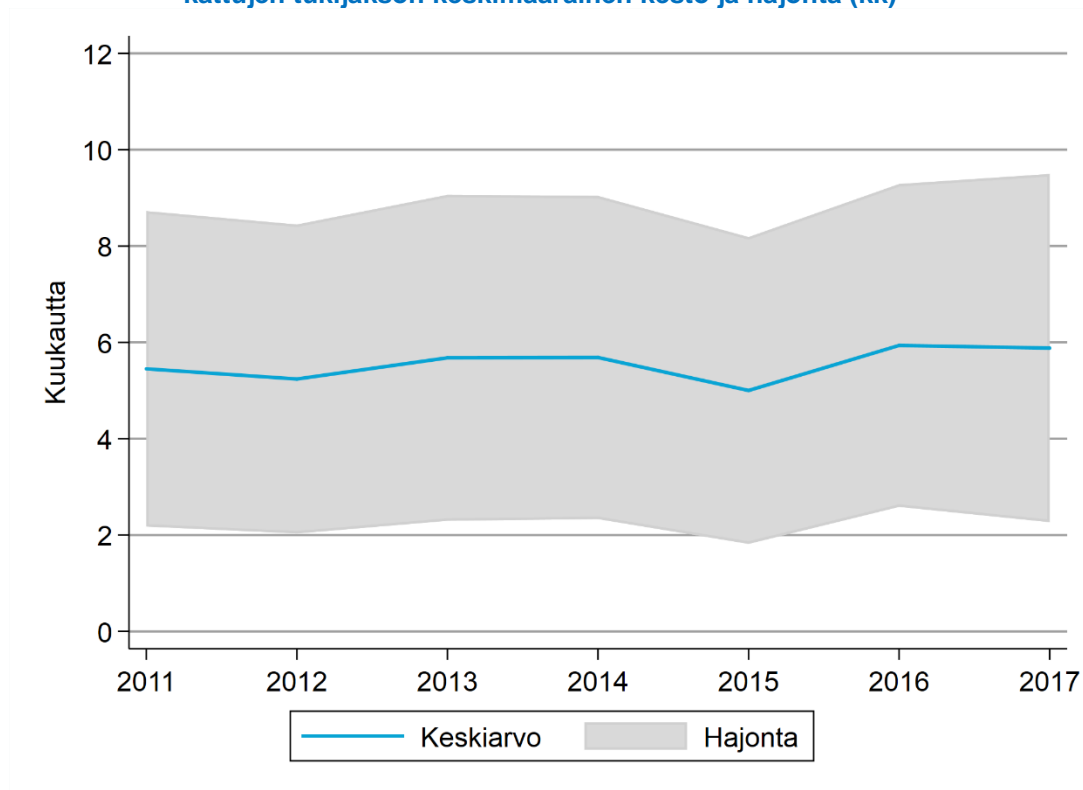
Kuvio D4 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko työnantajamuodon mukaan jaoteltuna (%-osuus)



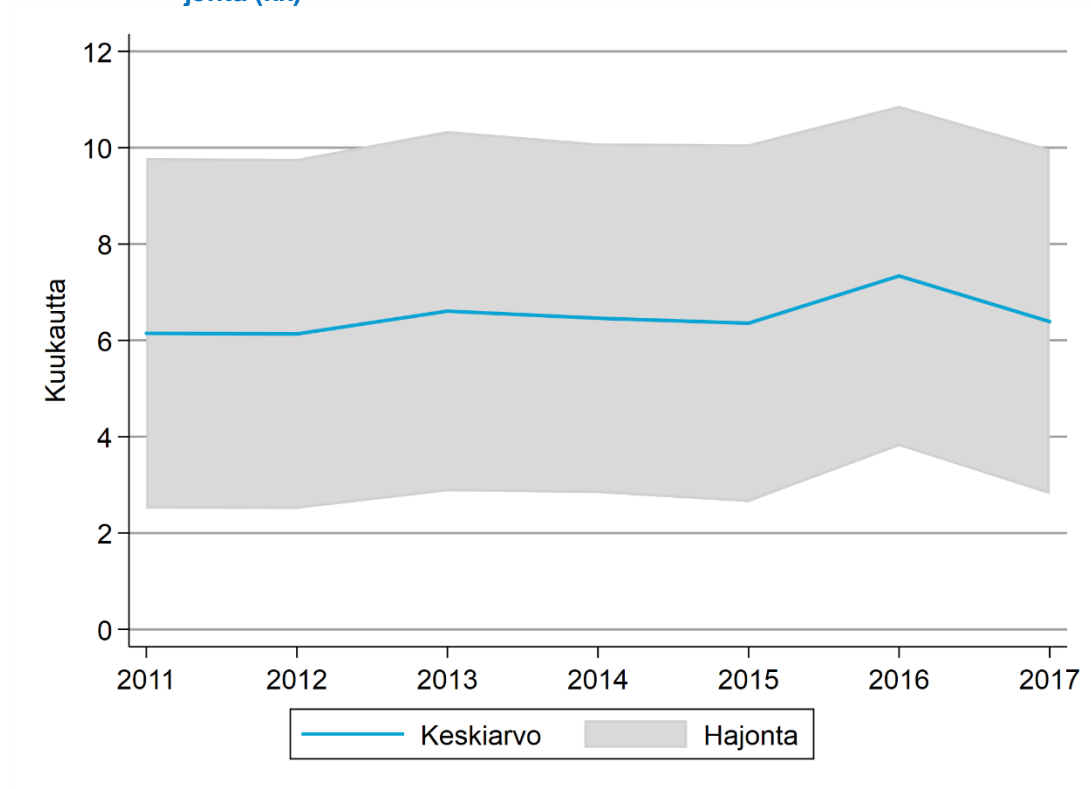
Kuvio D5 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: tukijakson keskimääräinen kesto ja hajonta (kk)



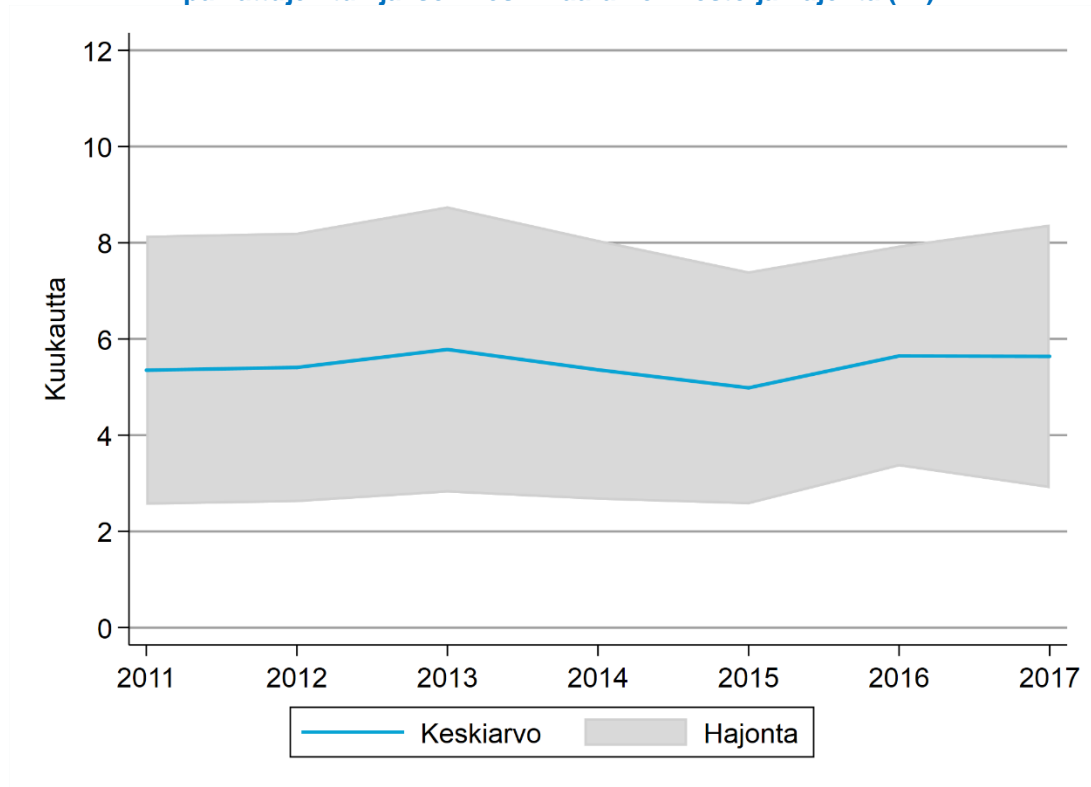
Kuvio D6 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: yrityksiin tuella palkattujen tukijakson keskimääräinen kesto ja hajonta (kk)



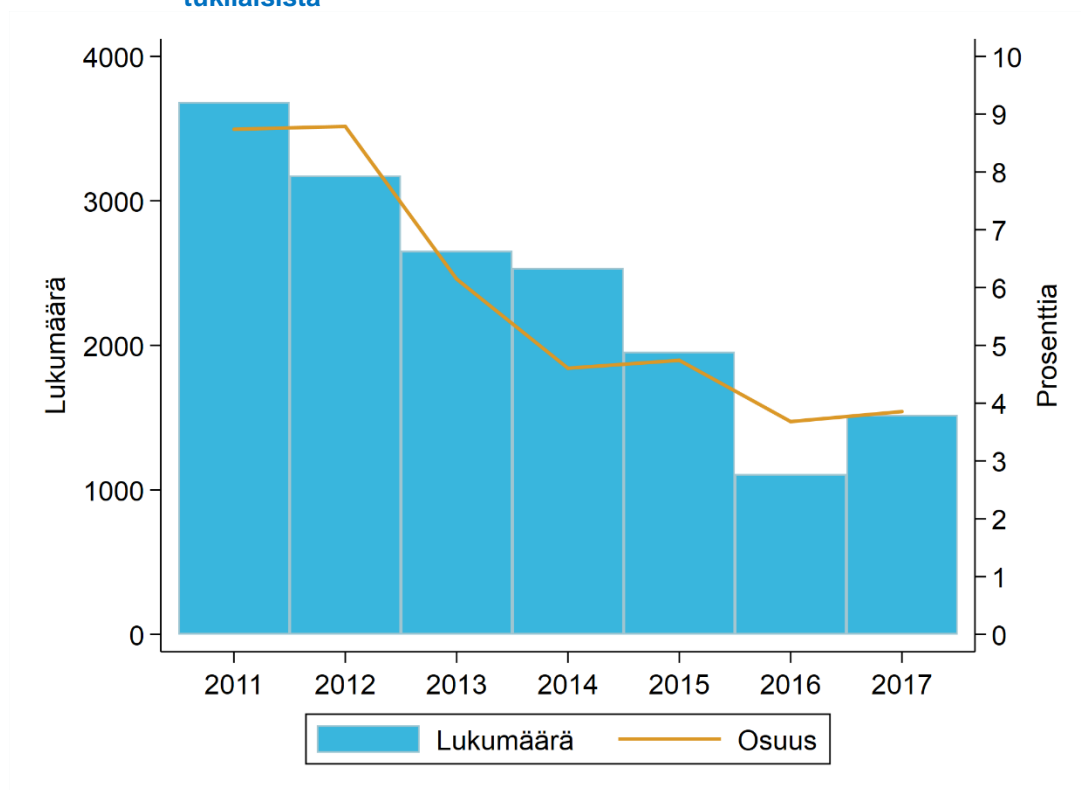
Kuvio D7 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: muuhun yksityiseen toimintaan tuella palkattujen tukijakson keskimääräinen kesto ja hajonta (kk)



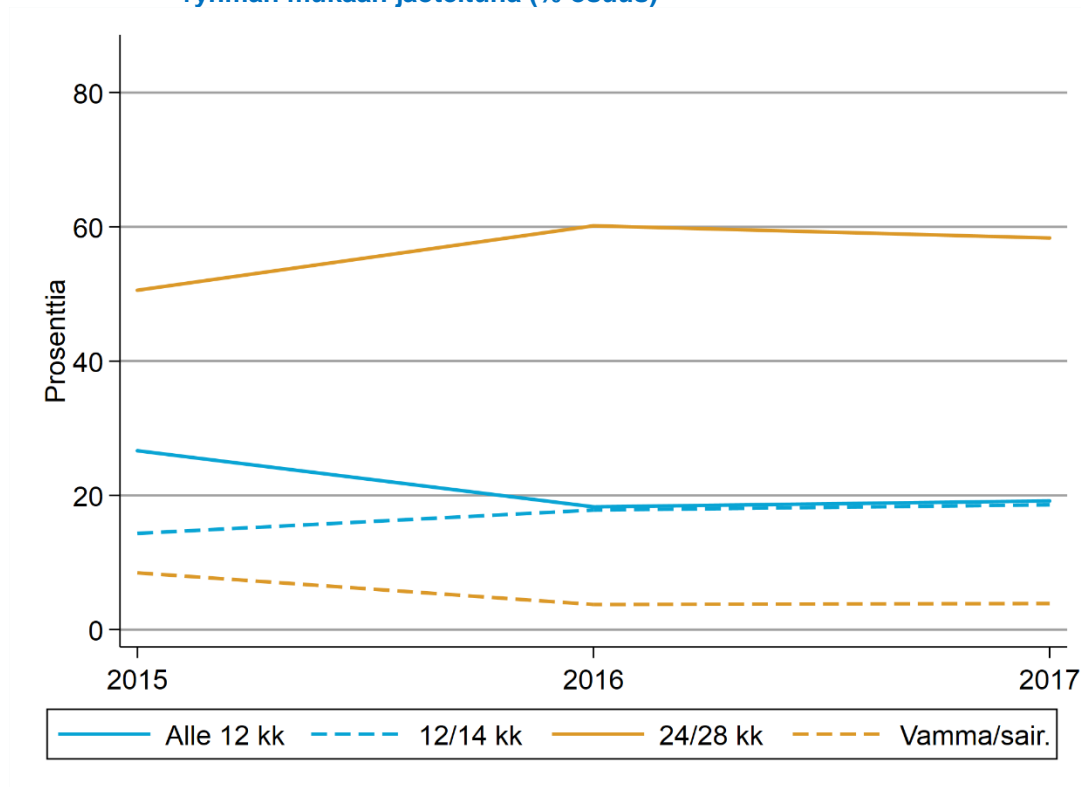
Kuvio D8 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: kuntasektorille tuella palkattujen tukijakson keskimääräinen kesto ja hajonta (kk)



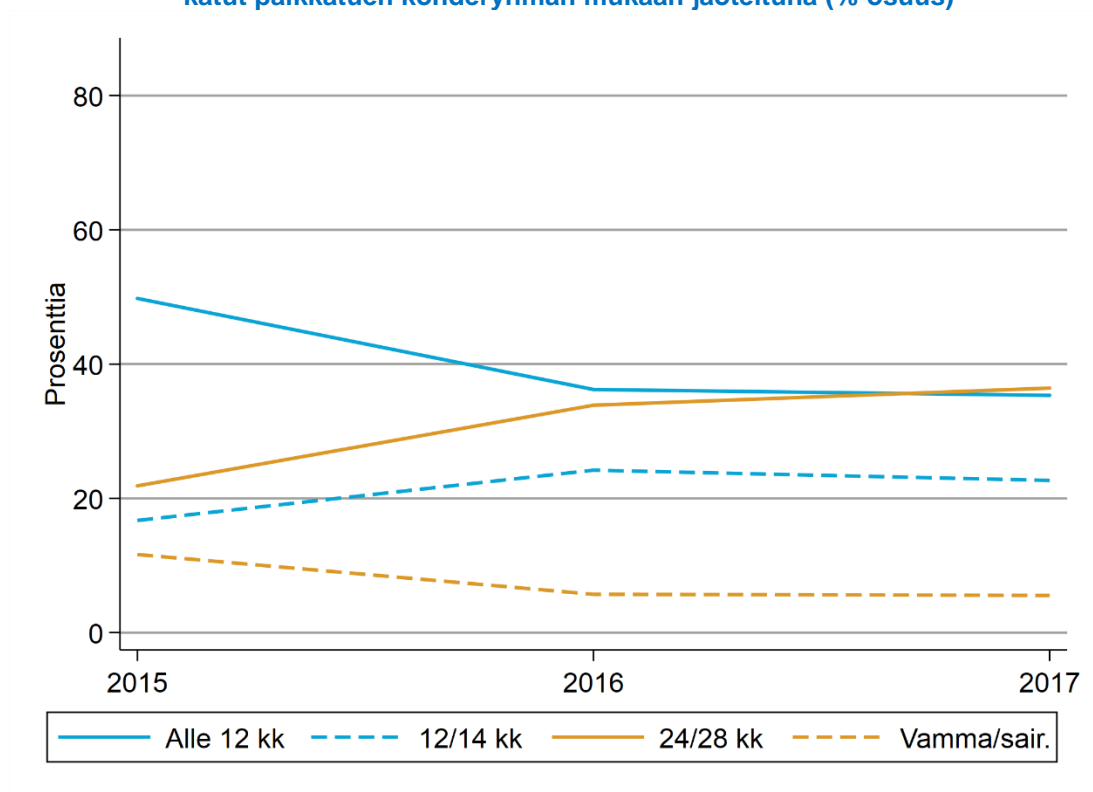
Kuvio D9 Vuosien 2011–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: vamman tai sairau-
den takia palkkatukea saaneiden lukumäärä sekä osuus kaikista palkka-
tukilaisista



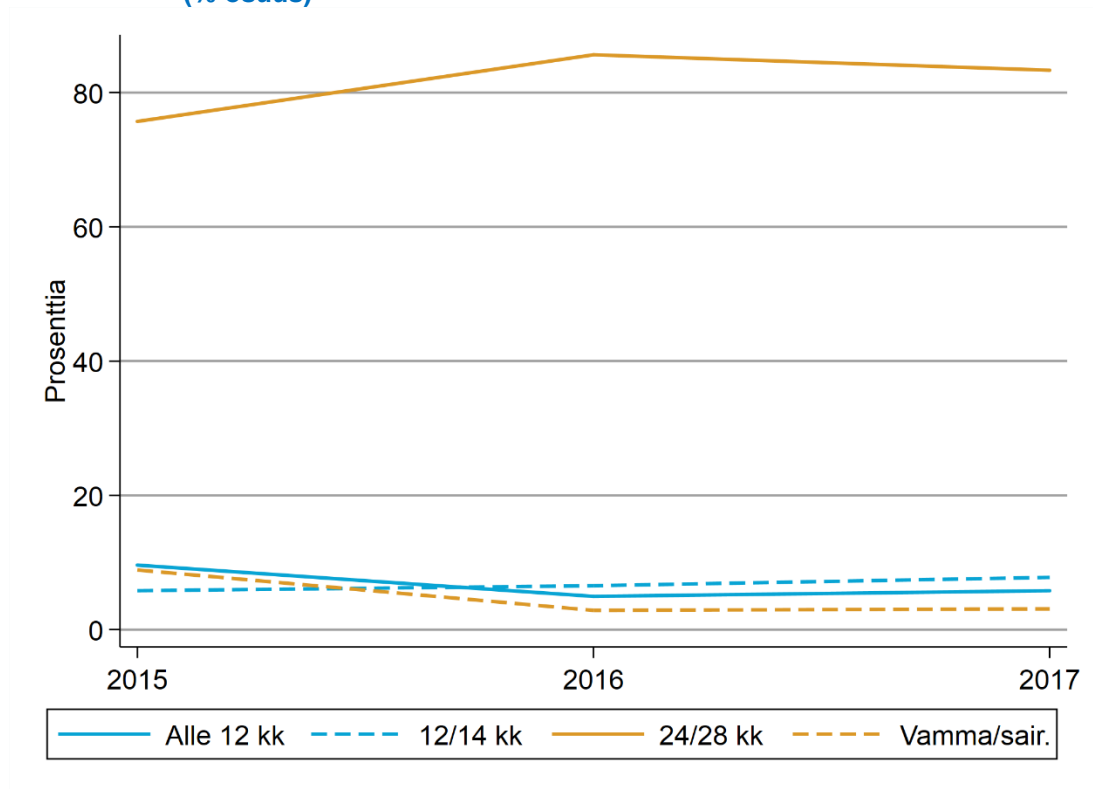
Kuvio D10 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: palkkatuen kohde-
ryhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



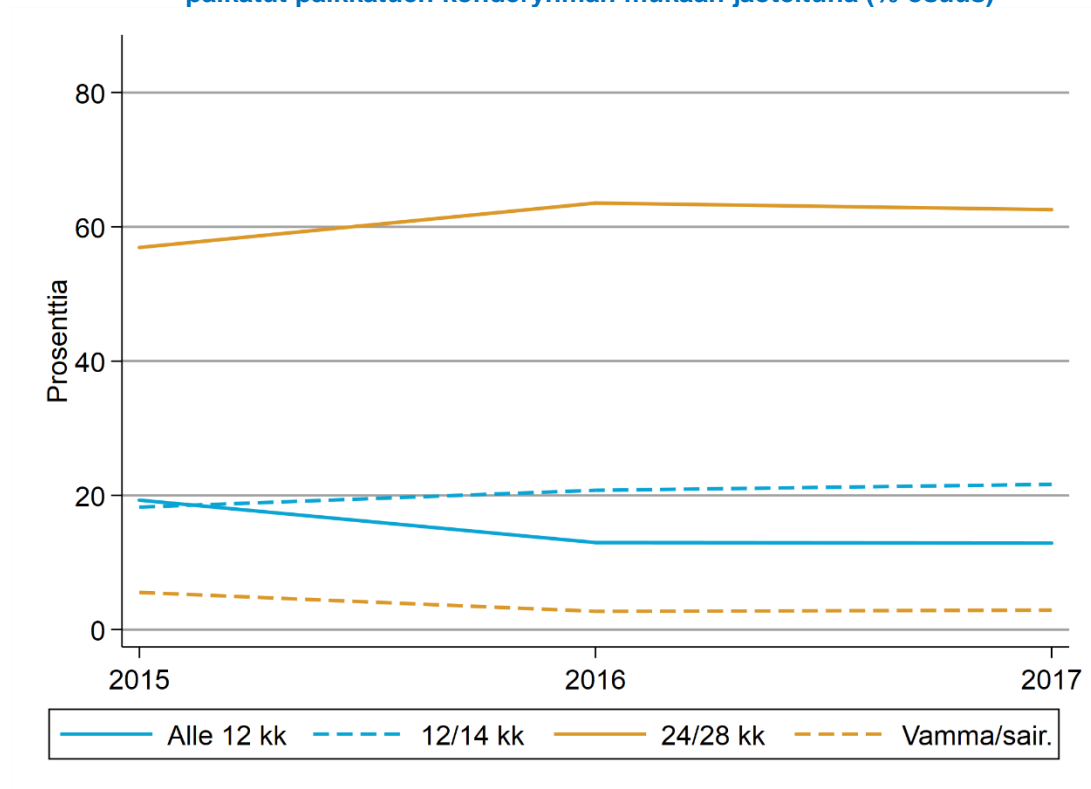
Kuvio D11 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: yrityksiin tuella palkatut palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



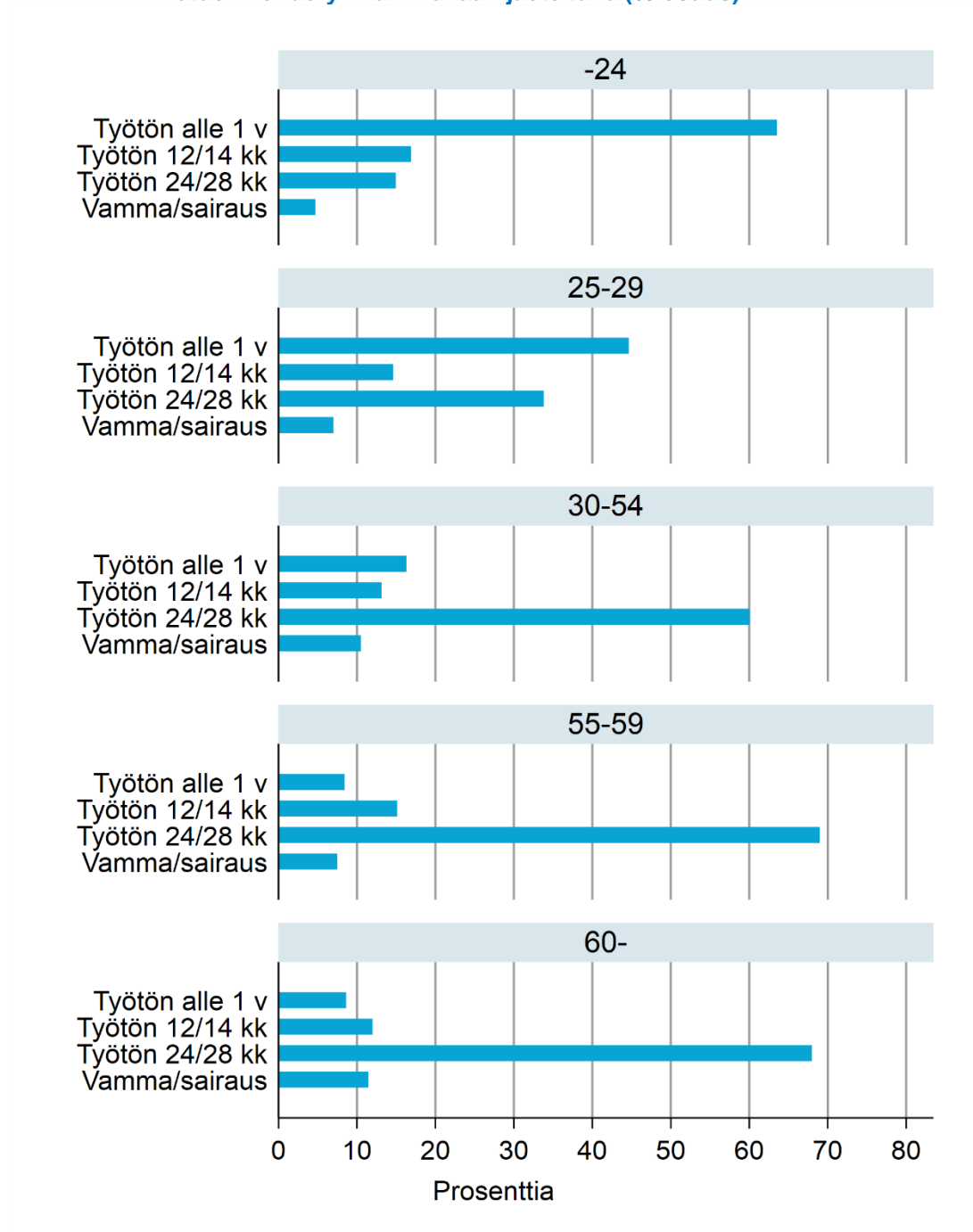
Kuvio D12 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: muuhun yksityiseen toimintaan tuella palkatut palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



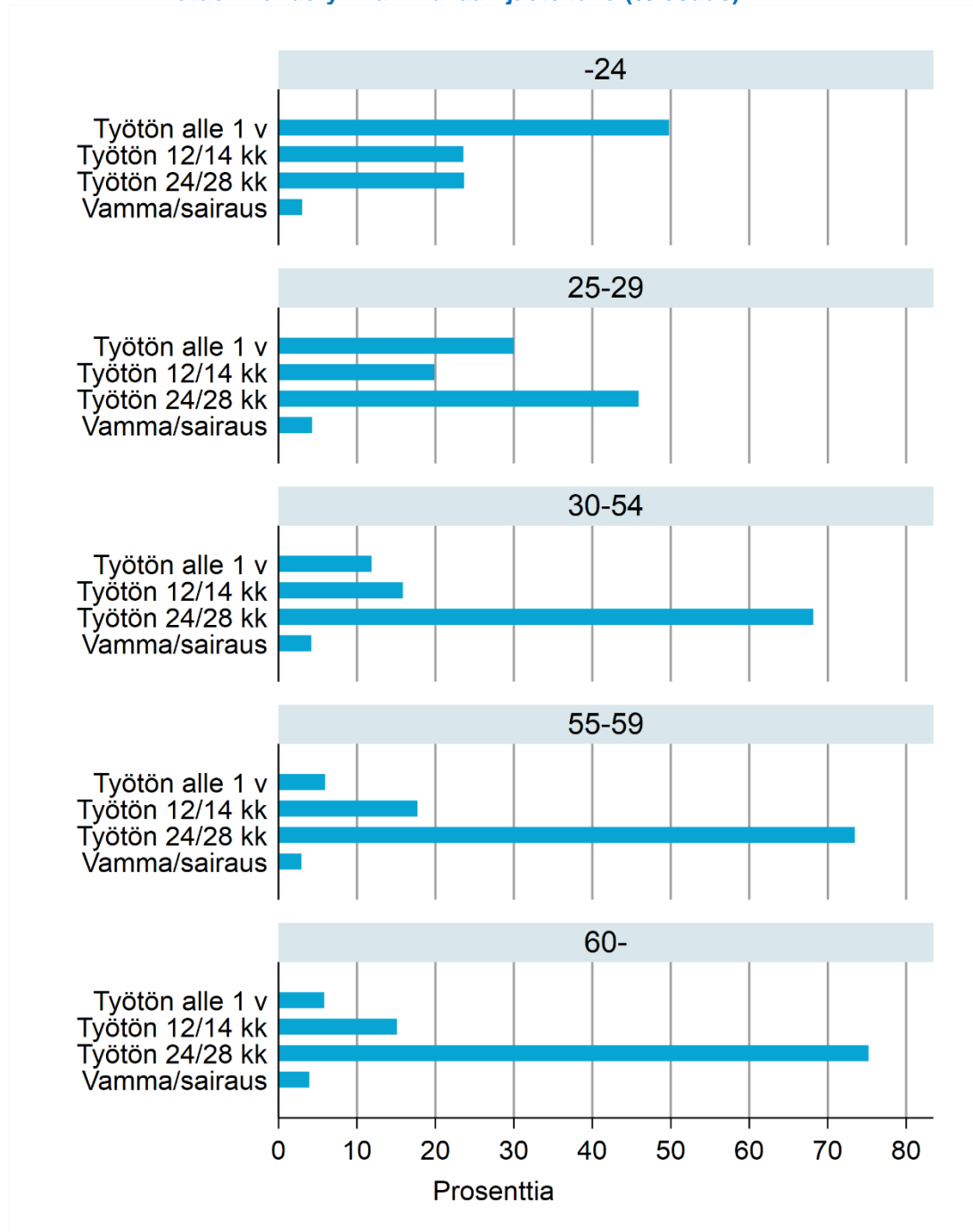
Kuvio D13 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: kuntasektorille tuella palkatut palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



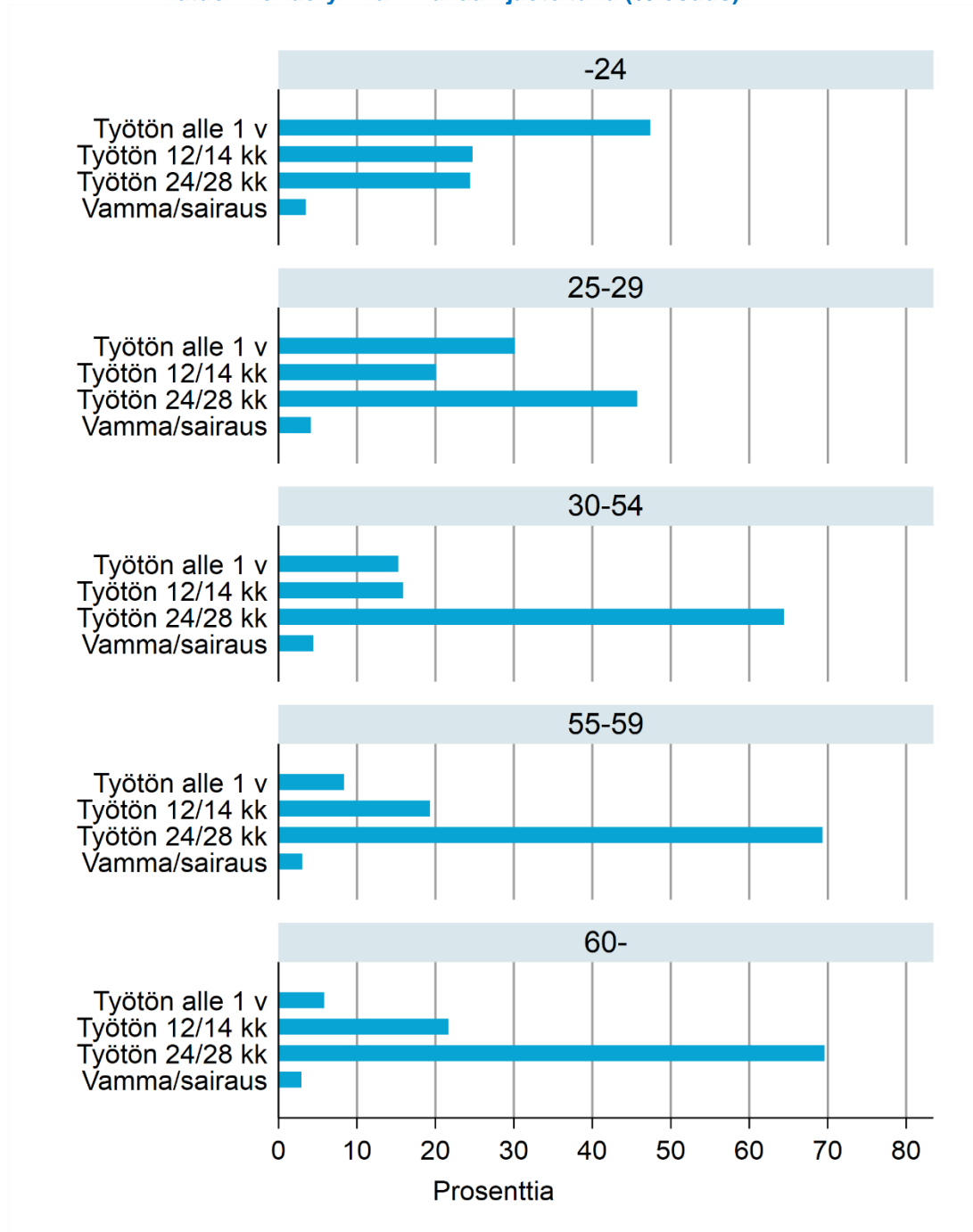
Kuvio D14 Vuoden 2015 palkkatukilaisten perusjoukko tuella palkatun iän ja palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)



Kuvio D15 Vuoden 2016 palkkatukilaisten perusjoukko tuella palkatun iän ja palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)

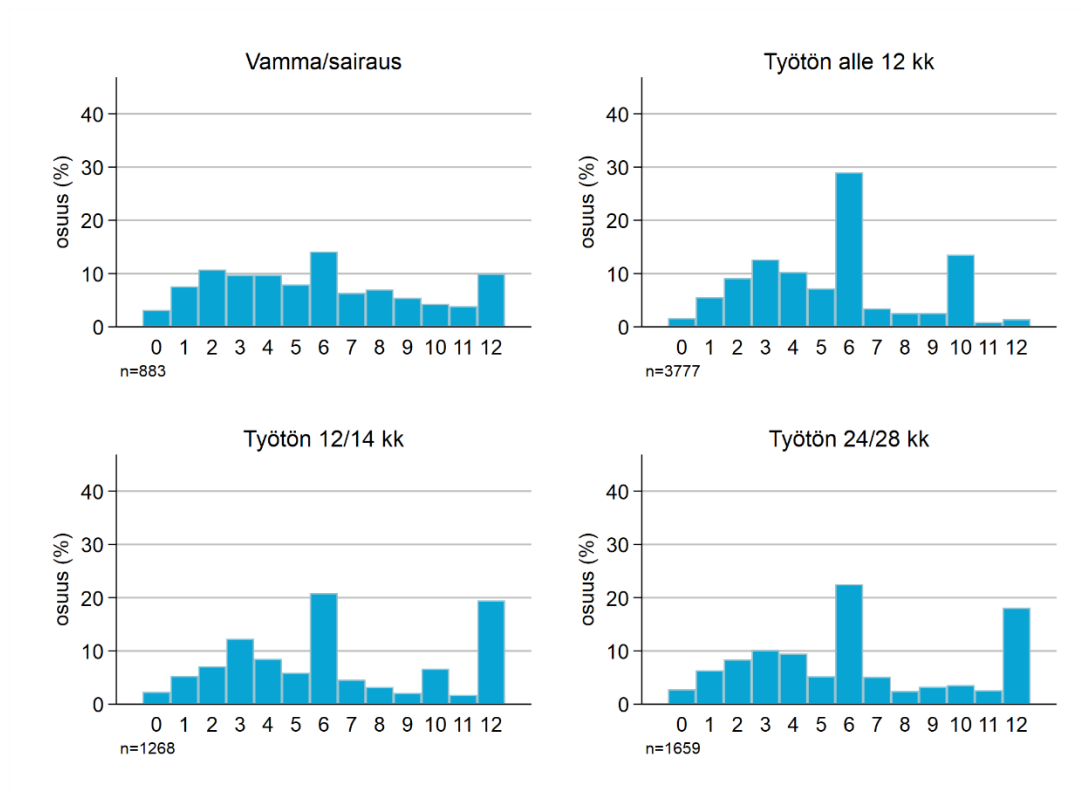


Kuvio D16 Vuoden 2017 palkkatukilaisten perusjoukko tuella palkatun iän ja palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna (%-osuus)

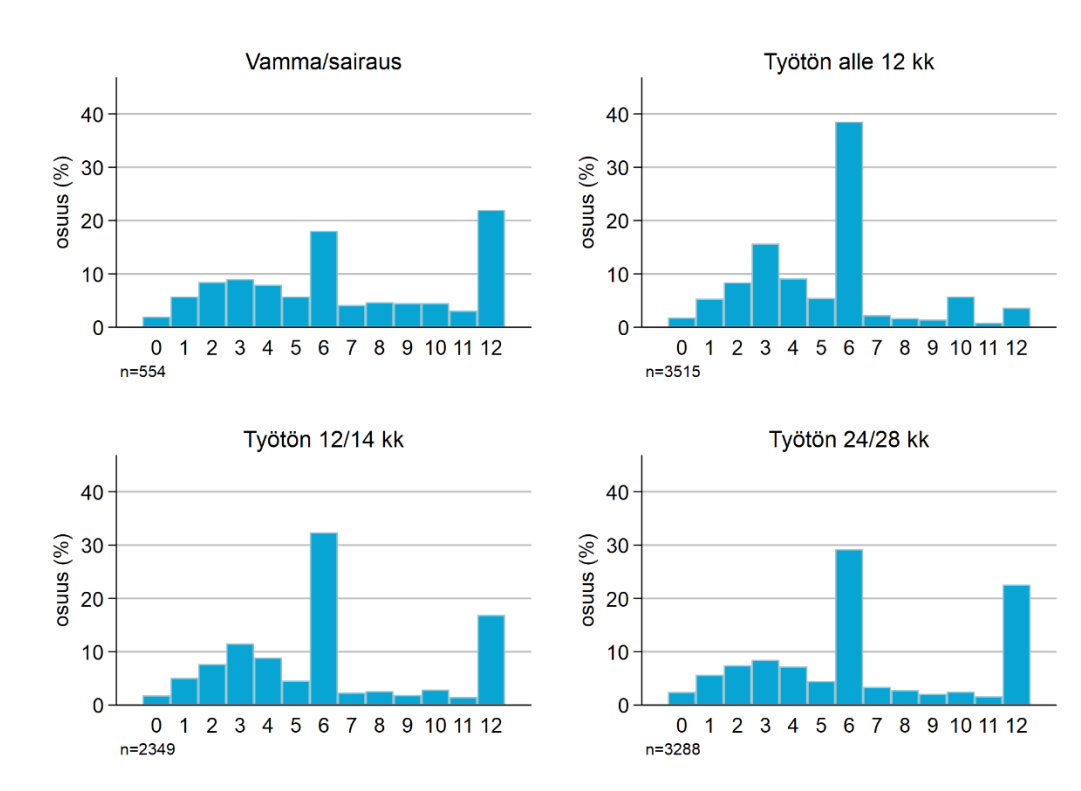


Kuvio D17 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna

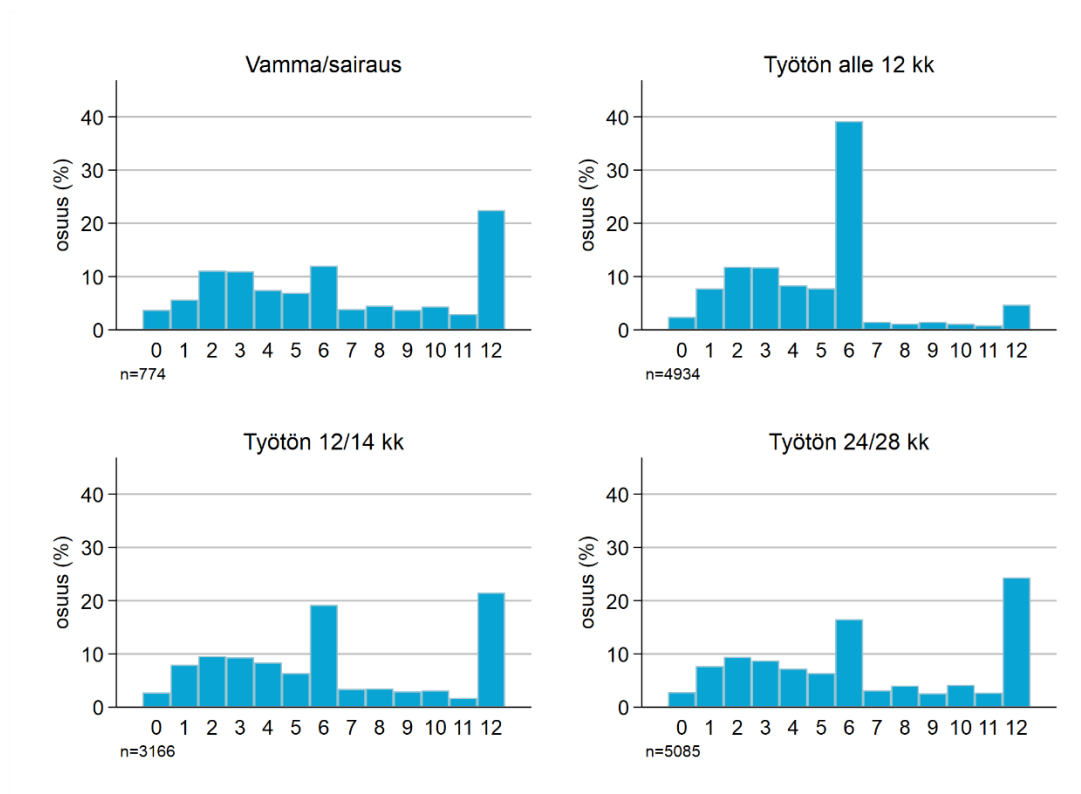
Vuosi 2015



Vuosi 2016

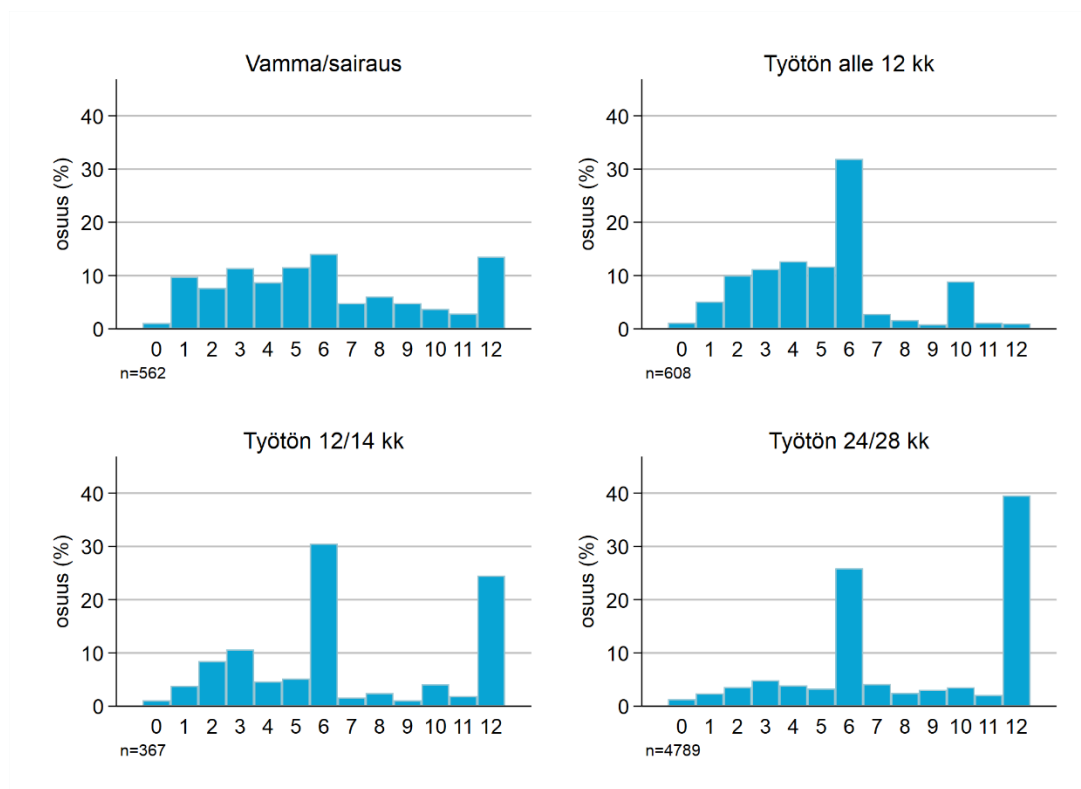


Vuosi 2017

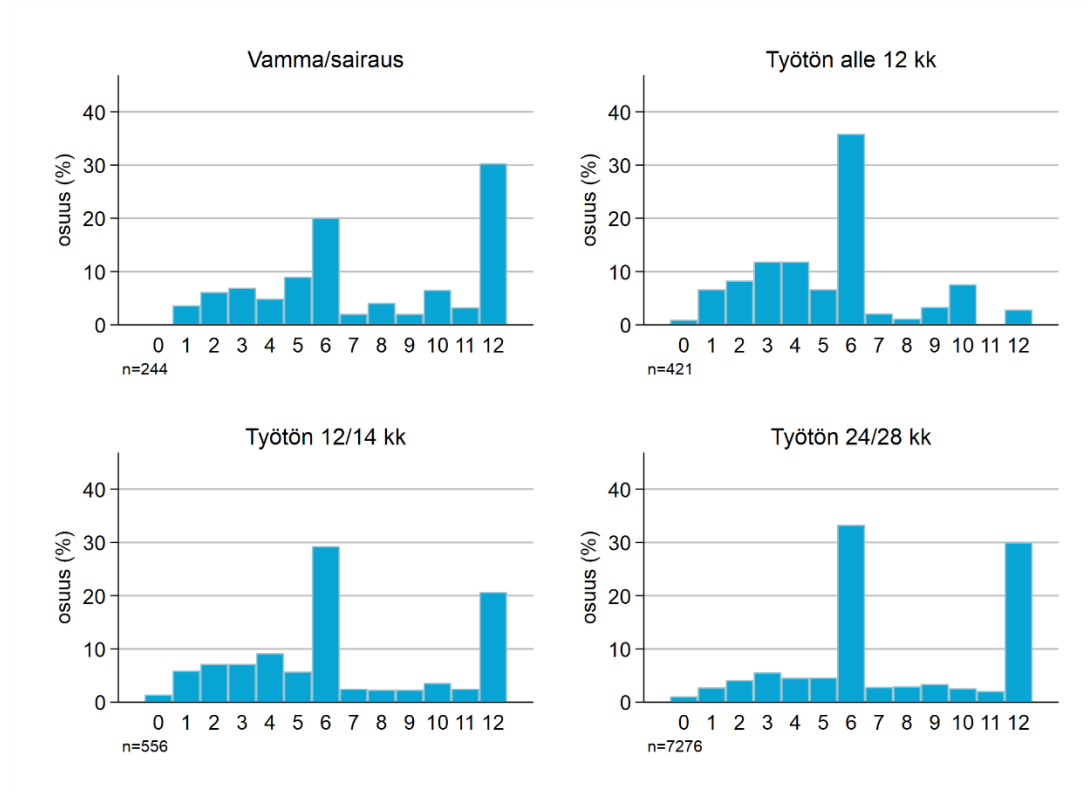


Kuvio D18 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna

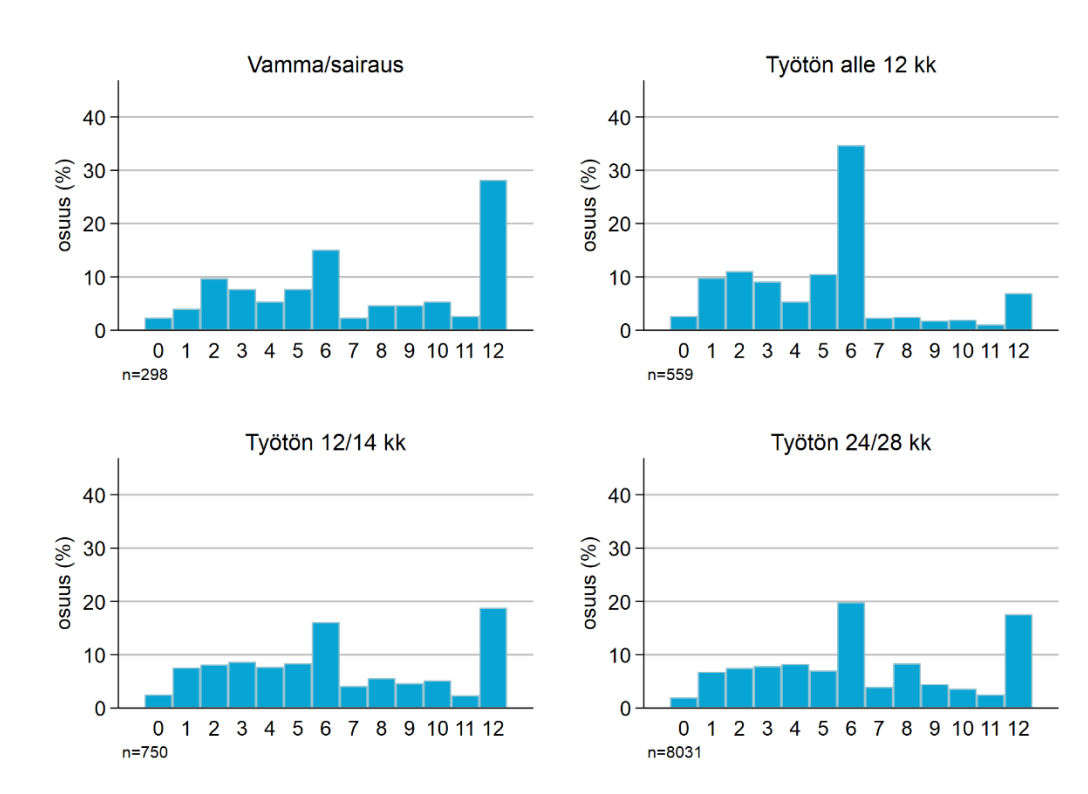
Vuosi 2015



Vuosi 2016

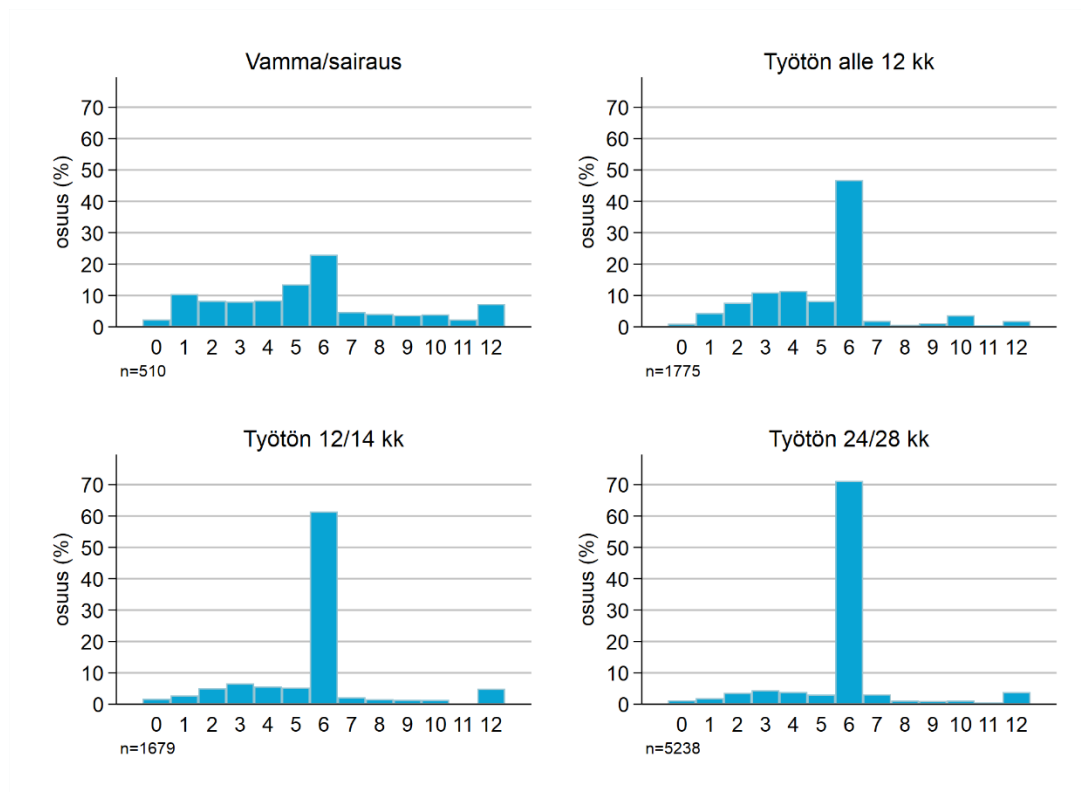


Vuosi 2017

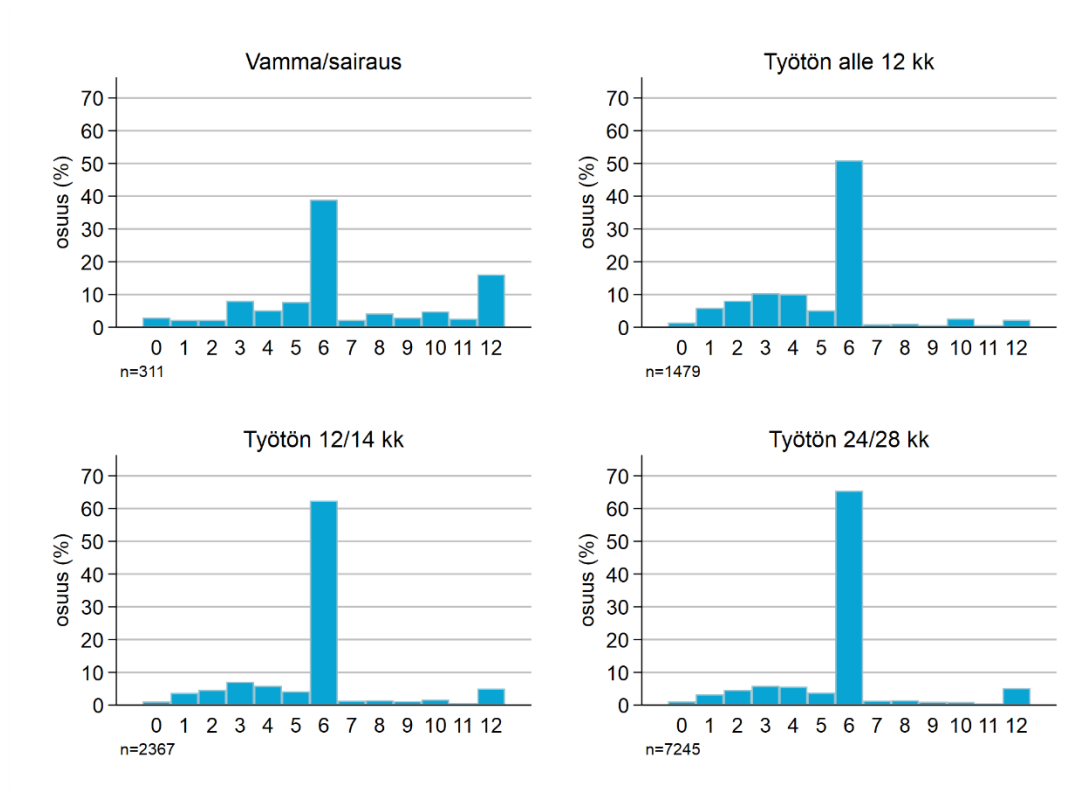


Kuvio D19 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, palkkatuen kohderyhmän mukaan jaoteltuna

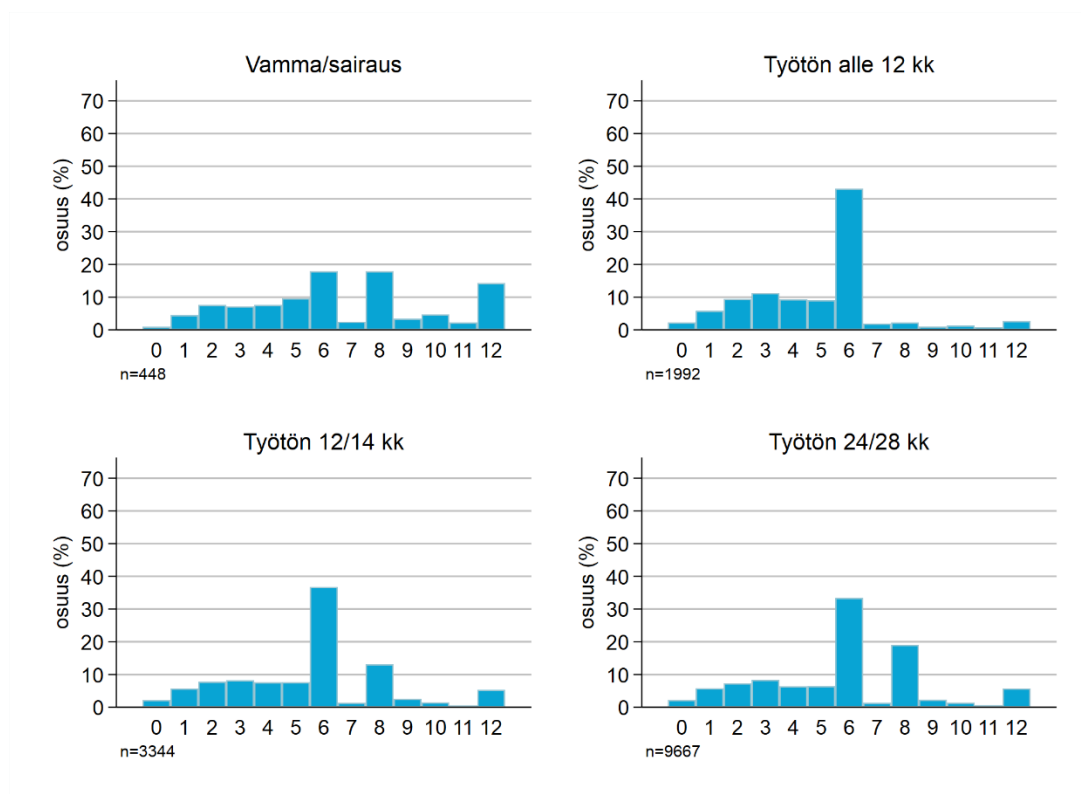
Vuosi 2015



Vuosi 2016

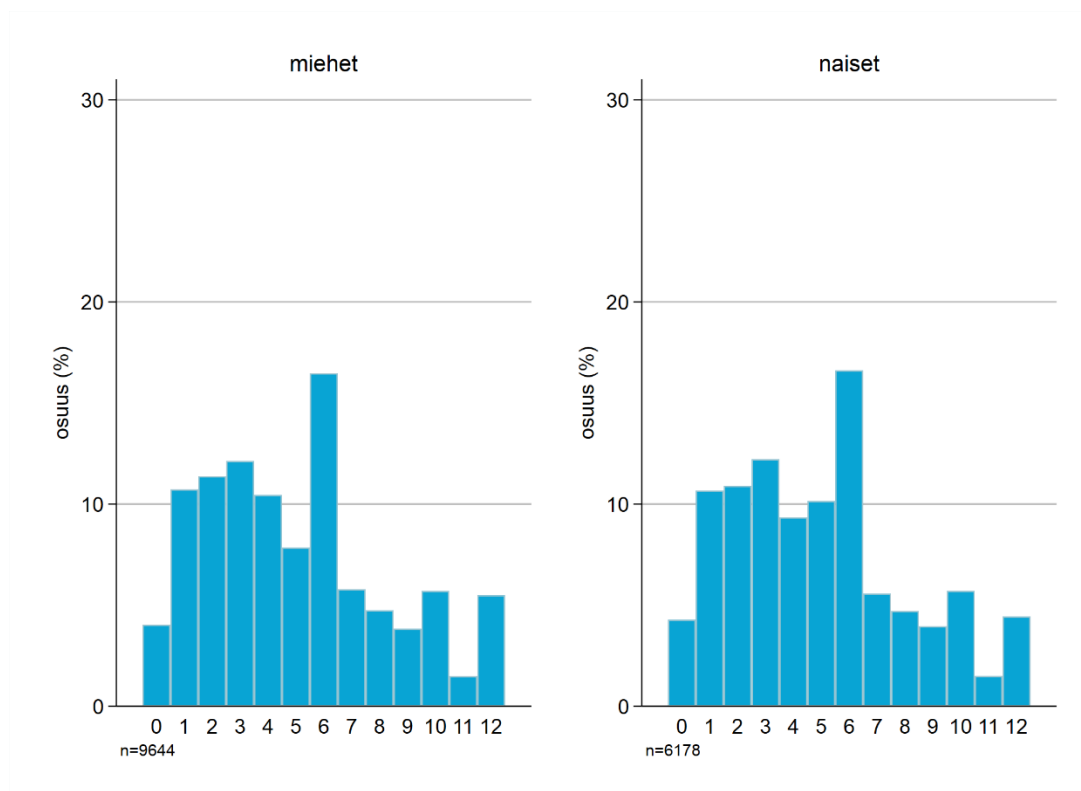


Vuosi 2017

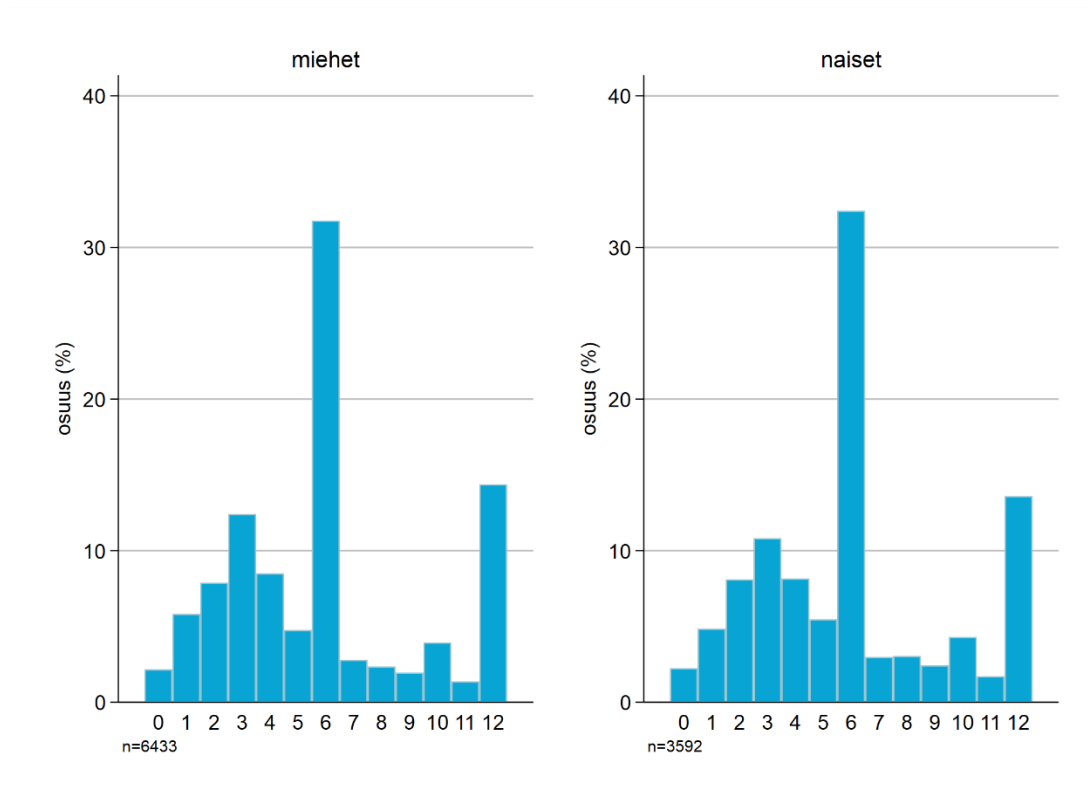


Kuvio D20 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: yrityksiin palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna*

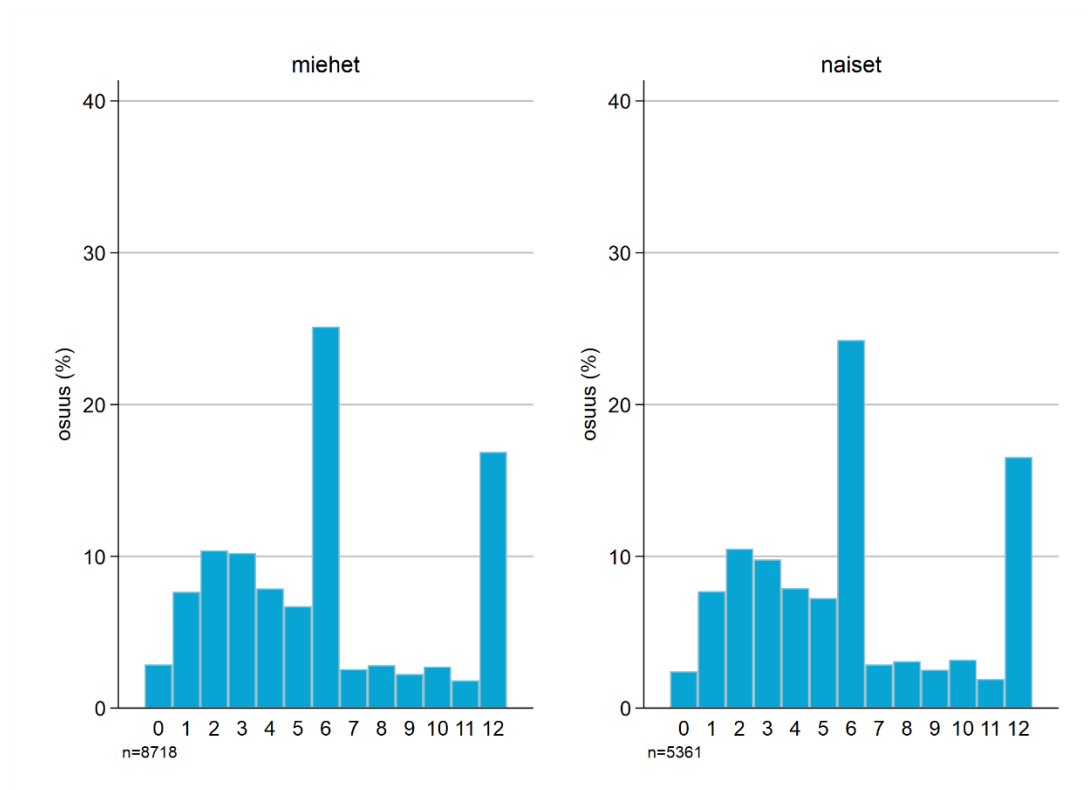
Vuosi 2015



Vuosi 2016



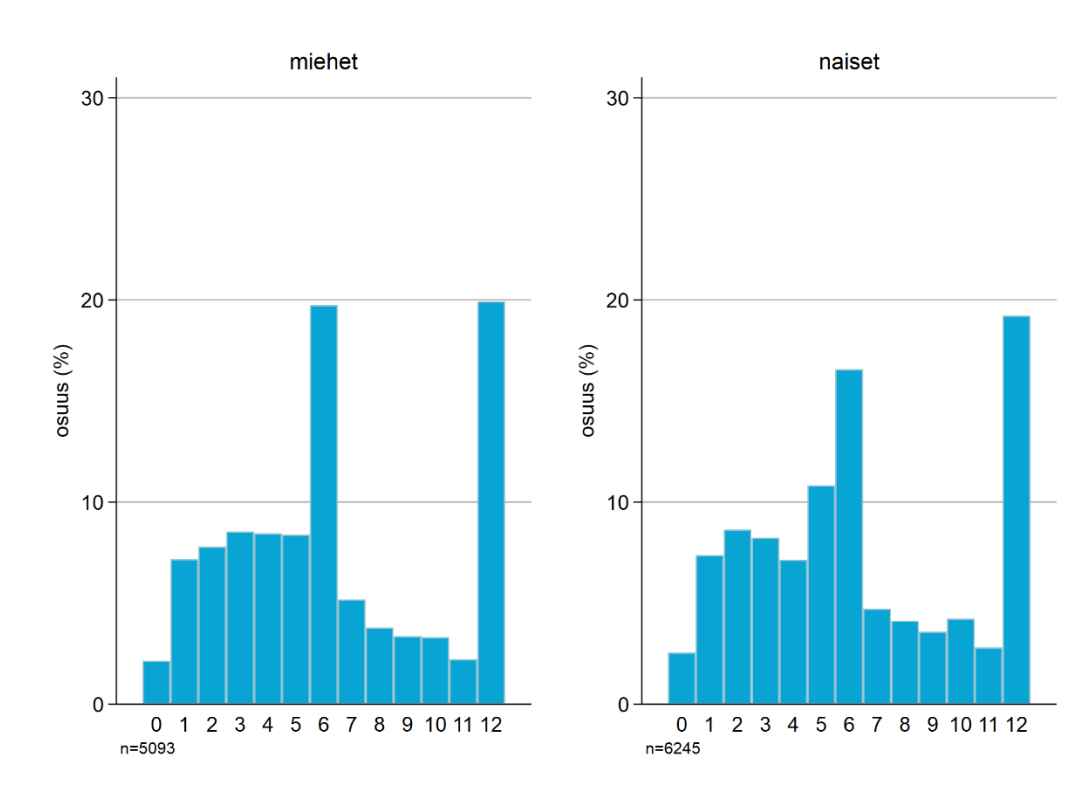
Vuosi 2017



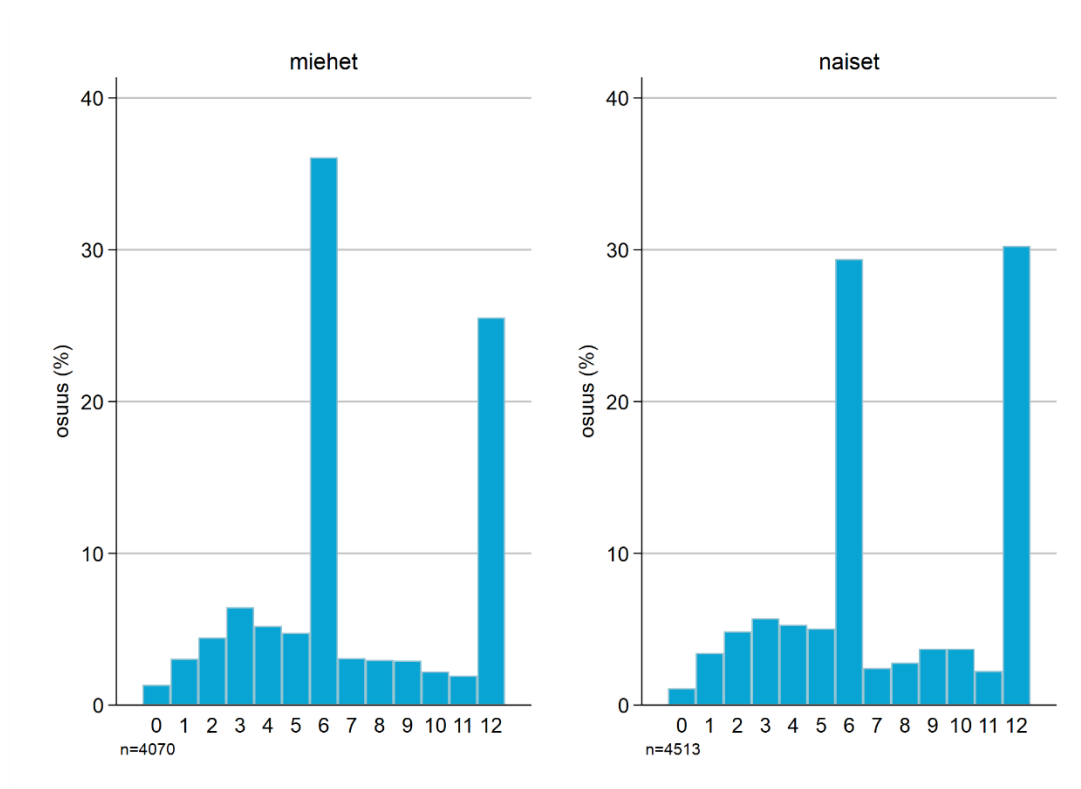
*) sukupuolen mukaisissa kuvioissa ns. rästiryhmä on mukana

Kuvio D21 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: muuhun yksityiseen toimintaan palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna*

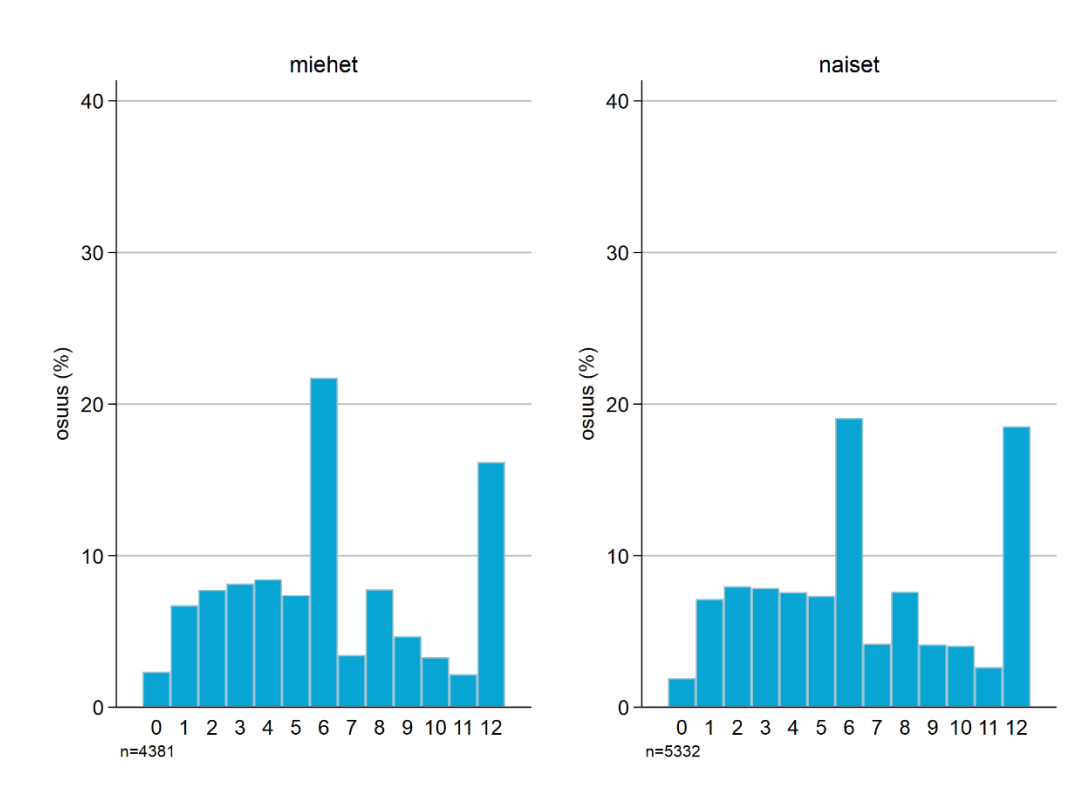
Vuosi 2015



Vuosi 2016



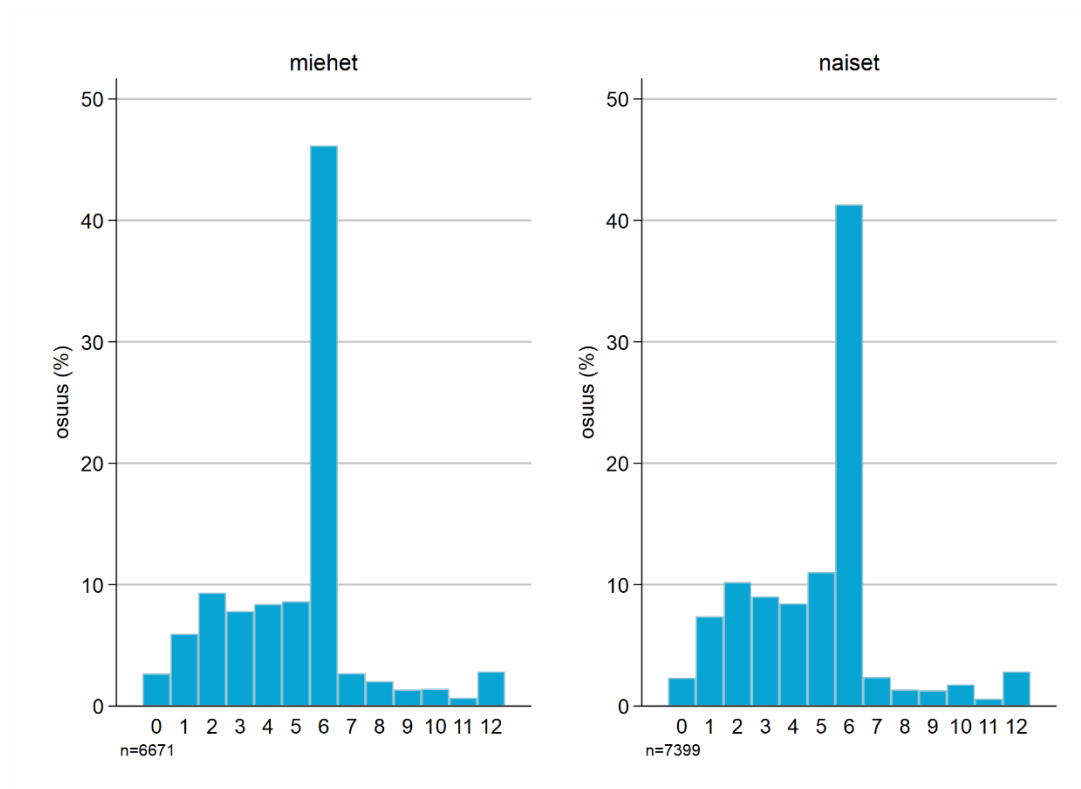
Vuosi 2017



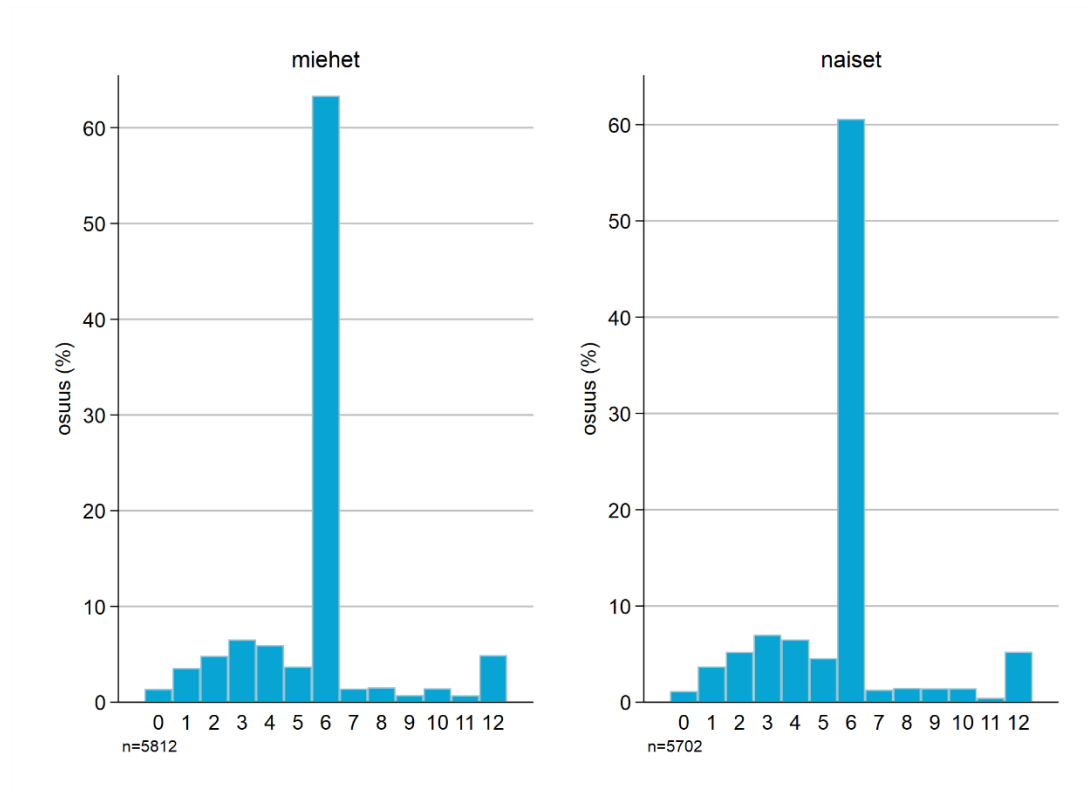
*) ns. rästiryhmä on mukana

Kuvio D22 Vuosien 2015–2017 palkkatukilaisten perusjoukko: kuntasektorille palkkatuella työllistyneiden jakauma (%-osuus) tuen keston (alle 1 – enintään 12 kk) perusteella, sukupuolen mukaan jaoteltuna*

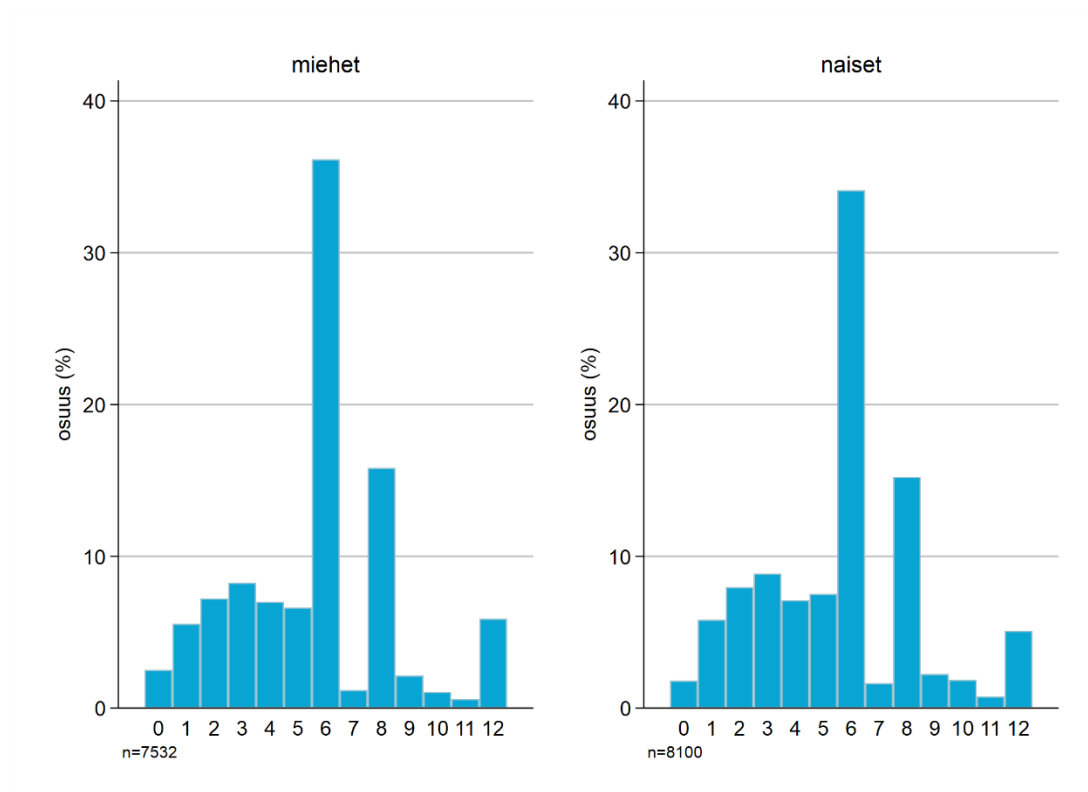
Vuosi 2015



Vuosi 2016



Vuosi 2017



*) ns. räättyryhmä on mukana

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Aakvik, A. (2003). Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway. *Empirical Economics*, 28(3), 515-533.
- Aakvik, A. ja Dahl, S. Å. (2006). Transitions to employment from labour market enterprises in Norway. *International Journal of Social Welfare*, 15(2), 121-130.
- Aakvik, A., Heckman, J. J. ja Vytlacil, E. J. (2005). Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs. *Journal of Econometrics*, 125(1-2), 15-51.
- Abadie, A. ja Imbens, G. W. (2016). Matching on the estimated propensity score. *Econometrica*, 84(2), 781-807.
- Abbring, J. H. ja Van den Berg, G. J. (2003). The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, 71(5), 1491-1517.
- Adda, J., Costa Dias, M., Meghir, C., ja Sianesi, B. (2007). Labour Market Programmes and Labour Market Outcomes: A Study of the Swedish Active Labour Market Interventions. Working Paper No. 2007:27, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Aho, S. ja Kunttu, S. (2001). Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla. Menetelmäkehittelyä ja 1994–1997 toteutettuja toimia koskevia tuloksia. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 233.
- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. Helsinki.
- Andersen, S. H. (2012). Unemployment and crime: Experimental evidence of the causal effects of intensified ALMPs on crime rates among unemployed individuals. Study Paper No. 38, Rockwool Foundation Research Unit.
- Anderson Joona, P. ja Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575-600.
- Angelov, N. ja Eliason, M. (2014). The effects of targeted labour market programs for job seekers with occupational disabilities. Working Paper No. 2014:27, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Arni, P. (2015). Opening the Blackbox: How Does Labor Market Policy Affect the Job Seekers' Behavior? A Field Experiment. IZA Discussion Paper No. 9617, IZA Institute of Labor Economics.
- Asplund, R. (2009). Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 40/2009.
- Asplund, R., Kauhanen, A. ja Vanhala, P. (2017). Työpankki välittäjänä ja työllistäjänä – Työpankkien toiminnan vaikuttavuuden tarkennettu arviointi. ETLA Raportit No 75. Osoitteessa <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-75.pdf>.
- Asplund, R. ja Koistinen, P. (2014). Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohditetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2014.
- Baert, S. (2016). Wage Subsidies and Hiring Chances for the Disabled: Some Causal Evidence. *The European Journal of Health Economics*, 17(1), 71-86.
- Bergemann, A. ja Van den Berg, G. J. (2008). Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe – A Survey. *Annales d'Economie et de Statistique*, 91/92, 385-408.

- Bernhard, S., Gartner, H. ja Stephan, G. (2008). Wage Subsidies for Needy Job-Seekers and Their Effect on Individual Labour Market Outcomes after the German Reforms. IZA Discussion Paper No. 3772, IZA Institute of Labor Economics.
- Betcherman, G., Olivas, K. ja Dar, A. (2004). Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper No. 0402, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank.
- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C. ja Reenen, J. (2004). Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program. *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569-606.
- Bolvig, I., Jensen, P. ja Rosholm, M. (2003). The Employment Effects of Active Social Policy. IZA Discussion Paper No. 736, IZA Institute of Labor Economics.
- Boockmann, B., Zwick, T., Ammermüller, A. ja Maier, M. (2012). Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Older Workers? Evidence from Natural Experiments. *Journal of the European Economic Association*, 10(4), 735-764.
- Brown, A. J. ja Koettl, J. (2015). Active Labor Market Programs – Employment Gain or Fiscal Drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4, 12.
- Burtless, G. (1985). Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment. *ILR Review*, 39(1), 105-114.
- Butschek, S. ja Walter, T. (2014). What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature. *IZA Journal of Migration*, 3(1), 48.
- Caliendo, M., Künn, S. ja Schmidl, R. (2011). Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies. IZA Discussion Paper No. 6222, IZA Institute of Labor Economics.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R. ja Mitnik, O. A. (2017). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*, 46, 14-25.
- Caliendo, M. ja Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5, 1.
- Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.
- Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2017). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, tulossa.
- Carling, K. ja Richardson, K. (2004). The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics*, 11(3), 335-354.
- Christensen, R. N. (2010) Evaluating the relative effects of active labor market programs in Denmark. *Julkaisematon käsikirjoitus*, Aarhus School of Business, Aarhus University.
- Crépon, B. ja van den Berg, G. J. (2016). Active Labor Market Policies. *Annual Review of Economics*, 8, 521-546.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. ja Zamora, P. (2013). Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.
- Dahlberg, M. ja Forslund, A. (2005). Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 107(3), 475-494.
- Datta Gupta, N. ja Larsen, M. (2010). Evaluating Labour Market Effects of Wage Subsidies for the Disabled – The Danish Flexjobs Scheme. Working Paper 07:2010, Research Department of Employment and Integration, The Danish National Centre for Social Research.
- Datta Gupta, N., Larsen, M. ja Thomsen, L. S. (2015). Do Wage Subsidies for Disabled Workers Reduce Their Non-Employment? Evidence from the Danish Flexjob Scheme. *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 10.

- De Giorgi, G. (2005). Long-Term Effects of a Mandatory Multistage Program: The New Deal for Young People in the UK. IFS Working Papers No. 05/08, Institute for Fiscal Studies (IFS).
- Dehejia, R. H. ja Wahba, S. (1999). Causal Effects in Nonexperimental Studies: Reevaluating the Evaluation of Training Programs. *Journal of the American Statistical Association*, 94(448), 1053-1062.
- Dorsett, R. (2006). The New Deal for Young People: Effect on the Labour Market Status of Young Men. *Labour Economics*, 13(3), 405-422.
- Dubin, J. A. ja Rivers, D. (1993). Experimental Estimates of the Impact of Wage Subsidies. *Journal of Econometrics*, 56(1-2), 219-242.
- Eppel, R. (2017). The Effects of a Job-Creation Scheme: Evidence from Regional Variation in Program Capacities. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 56(1), 161-190.
- Eppel, R. ja Mahringer, H. (2013). Do Wage Subsidies Work in Boosting Economic Inclusion? Evidence on Effect Heterogeneity in Austria. WIFO Working Papers No. 456, WIFO – Austrian Institute of Economic Research.
- Filges, T., & Hansen, A. T. (2017). The Threat Effect of Active Labor Market Programs: A Systematic Review. *Journal of Economic Surveys*, 31(1), 58-78.
- Filges, T., Smedslund, G., Knudsen, A. ja Jørgensen, A. (2015). Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 2015:2, doi: 10.4073/csr.2015.2
- Forslund, A., Johansson, P. ja Lindqvist, L. (2004). Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work? Working Paper No. 2004: 18, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Forslund, A. ja Nordström Skans, O. (2006). Swedish Youth Labour Market Policies Revisited. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 75(3), 168-185.
- Fredriksson, P. ja Johansson, P. (2003). Employment, mobility, and active labor market programs. Working Paper No. 2003: 3, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Gaure, S., Røed, K. ja Westlie, L. (2012). Job search incentives and job match quality. *Labour Economics*, 19(3), 438-450.
- Gerfin, M. ja Lechner, M. (2002). A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland. *The Economic Journal*, 112(482), 854-893.
- Gerfin, M., Lechner, M. ja Steiger, H. (2005). Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes. *Labour Economics*, 12(6), 807-835.
- Graversen, B. K. ja Jensen, P. (2010). A reappraisal of the virtues of private sector employment programmes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 546-569.
- Graversen, B. K. ja van Ours, J. C. (2008a). Activating unemployed workers works: Experimental evidence from Denmark. *Economics Letters*, 100(2), 308-310.
- Graversen, B. K. ja Van Ours, J. C. (2008b). How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of Public Economics*, 92(10-11), 2020-2035.
- Groh, M., Krishnan, N., McKenzie, D. ja Vishwanath, T. (2016). Do Wage Subsidies Provide a Stepping-Stone to Employment for Recent College Graduates? Evidence from a Randomized Experiment in Jordan. *Review of Economics and Statistics*, 98(3), 488-502.
- Göbel, C. (2008). The effect of participation in subsidised employment on labour market transitions. Julkaisematon käsikirjoitus. Osoitteessa http://legacy.iza.org/en/papers/3145_19022008.pdf.
- Hall, C., Kotakorpi, K., Liljeberg, L. ja Pirttilä, J. (2017). Screening through Activation: Differential Effects of a Youth Activation Programme. VATT Working Papers 101/2017, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).

Hardoy, I. (2005). Impact of Multiple Labour Market Programmes on Multiple Outcomes: The Case of Norwegian Youth Programmes. *Labour*, 19(3), 425-467.

HE 198/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työsopimuslain 13 luvun 6 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja työttömyysturvain 7 luvun 3 §:n 3 momentin kumoamisesta.

Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J. ja Todd, P. (1998). Characterizing selection bias using experimental data. *Econometrica*, 66(5), 1017-1098.

Heckman, J. J., Ichimura, H. ja Todd, P. (1998). Matching as an Econometric Evaluation Estimator. *The Review of Economic Studies*, 65(2), 261-294.

Heckman, J. J., LaLonde, R. J. ja Smith, J. A. (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. Teoksessa Ashenfelter, O. ja Card, D. (toim.), *Handbook of Labor Economics*, 3A, 1865-2097. Amsterdam: North Holland.

Heinesen, E., Husted, L. ja Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2(1), 15.

Heinonen, V. (2015). Palkkatuki – ratkaisu pitkäaikaistyöttömyyteen? Valtiovarainministeriö. Muistio.

Huttunen, K., Pirttilä, J. ja Uusitalo, R. (2013). The Employment Effects of Low-Wage Subsidies. *Journal of Public Economics*, 97, 49-60.

Häggglund, P. (2006). Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments. Working Paper No. 2006: 2, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Hämäläinen, K. (1999). Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Helsinki: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos.

Hämäläinen, K. ja Ollikainen, V. (2004). Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment. VATT-tutkimuksia 115, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Hämäläinen, K., & Tuomala, J. (2006). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 315.

Hämäläinen, K., Uusitalo, R. ja Vuori, J. (2008). Varying Biases in Matching Estimates: Evidence from Two Randomised Job Search Training Experiments. *Labour Economics*, 15(4), 604-618.

Imbens, G. W. (2015). Matching methods in practice: Three examples. *Journal of human resources*, 50(2), 373-419.

Imbens, G. W. ja Rubin, D. B. (2015). Causal inference for statistics, social, and biomedical sciences: An introduction. Cambridge: Cambridge University Press.

Imbens, G. W. ja Wooldridge, J. M. (2009). Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 5-86.

Jaenichen, U. ja Stephan, G. (2011). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied Economics*, 43(10), 1209-1225.

Jespersen, S. T., Munch, J. R. ja Skipper, L. (2008). Costs and benefits of danish active labour market programmes. *Labour Economics*, 15(5), 859-884.

Jiménez-Martín, S., Mestres, A. J. ja Castelló, J. V. (2017). Hiring subsidies for people with disabilities: Do they work? Fedea Policy Papers 2017/11, FEDEA.

Kaiser, U. ja Kuhn, J. M. (2016). Worker-level and firm-level effects of a wage subsidy program for highly educated labor: Evidence from Denmark. *Research Policy*, 45(9), 1939-1943.

Kangasharju, A. (2007). Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms? *Economica*, 74(293), 51-67.

- Kluve, J. (2010). The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.
- Kvinge, T. ja Djuve, A. B. (2006). Bruk av arbeidsmarkedstiltak for icke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? (The Use of Active Labour Market Programmes for Non-Western Immigrants. Who participates, and What are the Employment Effects?) FAFO-rapport 517, Institute for Labour and Social Research, Oslo.
- LaLonde, R. J. (1986). Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data. *American Economic Review*, 604-620.
- Larsson, L. (2003). Evaluation of Swedish youth labor market programs. *Journal of Human Resources*, 38(4), 891-927.
- Lechner, M. (1999). Earnings and employment effects of continuous off-the-job training in east germany after unification. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17(1), 74-90.
- Lechner, M. ja Wiehler, S. (2011). Kids or courses? Gender differences in the effects of active labor market policies. *Journal of Population Economics*, 24(3), 783-812.
- Lechner, M. ja Wiehler, S. (2013). Does the order and timing of active labour market programmes matter? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75(2), 180-212.
- Lechner, M. ja Wunsch, C. (2013). Sensitivity of matching-based program evaluations to the availability of control variables. *Labour Economics*, 21(April), 111-121.
- Low, H. ja Meghir, C. (2017). The Use of Structural Models in Econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 33-58.
- Markussen, S. ja Røed, K. (2014). The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics*, 31, 1-13.
- Markussen, S. ja Røed, K. (2016). Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 180-211.
- Maunu, T. ja Sardar, P. (2015). Työvoimapolitiikan palvelulta sijoittuminen vuonna 2013. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 67/2015.
- McCall, B., Smith, J. ja Wunsch, C. (2016). Government-Sponsored Vocational Education for Adults. Teoksessa Hanushek, E., Machin, S. ja Woessmann, S. (toim.), *Handbook of the Economics of Education*, 5, 479-652. Amsterdam: North Holland.
- Mueser, P. R., Troske, K. R. ja Gorislavsky, A. (2007). Using state administrative data to measure program performance. *Review of Economics and Statistics*, 89(4), 761-783.
- Nekby, L. (2008) Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. The Nordic experience. CEPAL – Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 73. Santiago, Chile.
- Pekkarinen, T. (2006). Toimenpiteiden vaikutusten arviointi empiirisessä mikrotaloustieteessä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 102(3), 307-320.
- Rosenbaum, P. R. (2002). *Observational studies* (Second edition. ed.). Series in statistics. New York and Heidelberg: Springer.
- Rosenbaum, P. R. ja Rubin, D. B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Rosenbaum, P. R. ja Rubin, D. B. (1985). Constructing a control group using multivariate matched sampling methods that incorporate the propensity score. *The American Statistician*, 39(1), 33-38.
- Røed, K. ja Raaum, O. (2006). Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(5), 541-568.
- Sarvimäki, M. ja Hämäläinen, K. (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479-508.

- Schünemann, B., Lechner, M. ja Wunsch, C. (2015). Do Long-Term Unemployed Workers Benefit from Targeted Wage Subsidies? *German Economic Review*, 16(1), 43-64.
- Sianesi, B. (2004). An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133-155.
- Sianesi, B. (2008). Differential Effects of Active Labour Market Programs for the Unemployed. *Labour Economics*, 15(3), 370-399.
- Sjögren, A. ja Vikström, J. (2015). How Long and How Much? Learning About the Design of Wage Subsidies from Policy Changes and Discontinuities. *Labour Economics*, 34, 127-137.
- Smith, J. A. ja Todd, P. E. (2005). Does Matching Overcome LaLonde's Critique of Nonexperimental Estimators? *Journal of Econometrics*, 125(1), 305-353.
- Stephan, G. (2010). Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung (Journal for Labour Market Research)*, 43(1), 53-71.
- Sundvall, S. ja Härmälä, K. (2016). Työllistääkö palkkatuki? Työllistämiskeskeisyyden vaikuttavuus Uudella- maalla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Raportteja 101/2016.
- TEM (2013). Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. OHJE 2013. TEM/1198/03.10.02/2013.
- Tuomaala, M. (2016). Palveluista sijoittuminen vuosina 2013 ja 2014. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyysseja 74/2016.
- Tuomaala, M. (2018). Aktiivisilta työvoimapolitiittisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyysseja 88/2018.
- Tuomala, J. (2011). The Threat Effect of Mandatory Programmes in Finland. *Labour*, 25(4), 508-527.
- Vikström, J. (2015). Evaluation of sequences of treatments with application to active labor market policies. Working Paper No. 2015: 5, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Vikström, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2013). The effectiveness of active labor market policies: Evidence from a social experiment using non-parametric bounds. *Labour Economics*, 24, 58-67.
- Wolff, J. ja Stephan, G. (2013). Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt. *IZA Journal of Labor Policy*, 2(1), 16.
- Zhang, T. (2003). Identifying treatment effects of active labour market programmes for Norwegian adults. Memorandum No. 26/2003. Department of Economics, University of Oslo.



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-626-3 (pdf)

